

### **III. Fejlesztéspolitika térben és időben: az Európai Unió fejlesztési célú támogatásai Magyarországon (2004–2015)**

HAJNAL GYÖRGY – MEDVE-BÁLINT GERGŐ

#### **III.1. Vezetői összefoglaló**

A területi fejlettségbeli különbségek és a leszakadó, hátrányos helyzetű térségek fejlesztése és felzárkóztatása kiemelt szakpolitikai terület, különösen Magyarország Európai Unióhoz (EU) történt 2004-es csatlakozása óta. Ekkortól állnak ugyanis rendelkezésre az EU kohéziós politikáján keresztül lehívható fejlesztési források, melyek nagysága ugrásszerűen nőtt a megelőző időszakhoz képest. A szakterület jelentőségét azonban nem csak az egyre duzzadó külső támogatások, hanem az 1990-es évek eleje óta folyamatosan növekvő regionális különbségek is adják.<sup>7</sup>

A kohéziós politika forrásainak elosztása kapcsán viszont számos, eddig tisztázatlan kérdés vetődik fel. Az egyik legfontosabb, hogy a támogatásokból valóban elsősorban a leghátrányosabb helyzetben lévő térségek részesülnek-e; a másik, hogy valóban a kívánt felzárkóztató hatást érik-e el? Ez a tanulmány az előbbi kérdés megválaszolását kísérli meg, tehát a támogatáspolitikai forráselosztási mintázatait vizsgálja; a hatások, a hasznosulás kérdésével nem foglalkozik. Vizsgálatunk felöleli a teljes 2004–2006-os és a 2007–2013-as uniós költségvetési ciklust;<sup>8</sup> vagyis a csatlakozás óta az országba áramló EU-s fejlesztési támogatások összességéről alkotunk képet. Hasonló elemzésre eddig – megfelelő adatok híján – nem kerülhetett sor. Vizsgálati módszerünk újdonsága, hogy a források területi elosztását befolyásoló tényezők kapcsán egyszerre veszünk figyelembe helyi (vagyis települési szintű) és megyei gazdasági, társadalmi és politikai mutatókat. E kétszintű kvantitatív elemzés minden korábbi kísérletnél átfogóbb és pontosabb képet ad azokról a hatásokról, amelyek az EU-s pénzek területi eloszlásával összefüggésbe hozhatók.

Tanulmányunknak a konkrét elméleti és empirikus hozzájáruláson túli – a téridő problematika közpolitikai megjelenésének és kezelésének módszertani problematikája irányába mutató, átfogóbb jellegű – ambíciója és nívója a hierarchikus szerkezetű, így pl. különösen területi szintek szerinti hierarchiába rendezett adatok statisztikai elemzésének módszertanával kapcsolatos. Az ilyen jellegű elemzési problémák egyik gyakori alosztéka, amikor egy olyan, úgynevezett korlátozott függő változón végezzük az elemzést, amelynél a felvett értékek vala-

---

<sup>7</sup> A megyei GDP számítások 1994-es bevezetése óta a megyék közötti fejlettségbeli különbségek egyik bevett mutatója, a Theil-index a 1994-es érték (7,6) több mint másfélszeresére nőtt 2013-ra (12,8). Forrás: a KSH adatai alapján a szerzők saját számítása.

<sup>8</sup> A 2007-2013-as időszak esetében a 2015. július 30-ig lezárított támogatásokat tartalmazza a felhasznált adatbázis.

milyen „kemény” korlátozó tényező hatására egy adott tartományra korlátozódnak (tipikusan: csak nulla vagy annál nagyobb értéket vehetnek föl). Esetünkben a településenként egy főre eső uniós fejlesztési források alulról korlátos függő változót képeznek, hiszen a nulla az a legalacsonyabb érték, amelyet ez a változó felvehet, míg felülről nincsen ilyen elméleti korlát. A probléma önmagában nem a korlátosság, hanem az, hogy viszonylag sok, a teljes mintához képest jelentős számú megfigyelés veszi fel a nullát, azaz a megfigyelések a szélsőértéknél koncentrálnak. Az ilyen eloszlást mutató függő változókra Tobit-modellekkel lehet megbízható statisztikai becslést végezni. Azonban esetünkben az egyszerű Tobit regresszió még nem jelentene igazi megoldást, mert nem venné figyelembe azt, hogy a megfigyelési egységeink (a települések) magasabb szintű egységekbe (megyék) rendezettek, és ez a strukturáltság befolyásolja a függő változó értékét is. Éppen emiatt nem egyszerű, hanem kétszintű Tobit-modellekkel becsüljük a magyarázó változóink hatását a függő változóra, amelyvel egyidejűleg lehet modellezni az értékek korlátosságát és a megfigyelések hierarchikus rendezettségét is. Ismereteink szerint ilyen jellegű elemzést – gyakorlati alkalmazással – eddig nem publikáltak. A munka módszertani jelentőségét növeli az a körülmény, hogy minden, hasonló tulajdonságokkal bíró adat esetében alkalmazható a többszintű Tobit regresszió, így tanulmányunk illusztrációként is szolgál a módszer további felhasználáshoz.

Eredményeink szerint az egy főre jutó fejlesztési források települési és megyei szinten is igen egyenlőtlenül oszlanak meg. Egyfelől a népesebb, nagyobb gazdasági potenciállal rendelkező településeken jóval több egy főre eső pályázati forrást kötöttek le, mint a kisebb lélekszámú, gazdaságilag kevésbé aktív helységekben, másfelől a legtöbb támogatást felhasználó régiók között találjuk az ország három legfejlettebb térségét is (Budapest, valamint Fejér és Győr-Moson-Sopron megye). Ugyanakkor egyes tartósan leszakadó területek, mint például Nógrád, a hátrányos helyzetükhöz képest meglepően kevés forrásban részesültek. Külön érdekesség Pest megye helyzete, ahol országosan az egy főre jutó leszerződött uniós támogatások a legalacsonyabbak. Budapest forráselszívó hatása, miután Pest megye a fővárossal egy támogatási régiót képez, szemlátomást kedvezőtlennek bizonyult számára, aminek tanulságait a szakpolitikai döntéshozóknak kell levonniuk.

Az eredmények rávilágítanak arra, hogy a területfejlesztés egyik örökös dilemmája a gyakorlatban, a források területi megoszlásánál is előbukkan, pontosabban leképeződik: vajon érdemes-e az amúgy alacsony forrásfelvevő képességgel rendelkező, leszakadó térségekbe összpontosítani a támogatásokat azzal a céllal, hogy a fejlesztési projektek megindítsák a felzárkózási folyamatot, vagy inkább az eleve fejlettebb területek részesüljenek a pályázati pénzekből, bízva abban, hogy az ő fejlődésük maga után húzza a perifériát is? A Magyarországon elkölthetett uniós támogatások mérlegét megvonva azt találjuk, hogy a két egymással ellentétes felfogás küzdelmének eredményeként öszvérmegoldás született: a

legnagyobb kedvezményezettek között találjuk az ország legfejlettebb térségeit, ugyanakkor néhány, hosszú ideje súlyos gazdasági problémákkal küzdő megye, úgy, mint Békés, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén is komoly részesedést szerzett a támogatásokból.

Egyfelől az uniós pénzek minél teljesebb felhasználásának belső és külső politikai kényszere (erről bővebben lásd CARTWRIGHT, A. és BÁTORY Á. 2012) a nagyobb forrásfelvevő kapacitással rendelkező térségeknek kedvez; másfelől viszont a kohéziós politika, eredeti célkitűzését tekintve, elsősorban a leszakadó területek számára jelent többletforrásokat. E kettősség jelentkezik a pénzek területi eloszlásában is, és nem világos, hogy mindez milyen hatással lesz a jövőbeli területi folyamatokra, különös tekintettel a területi egyenlőtlenségekre. Mindenesetre a tanulmányunkban közölt eredmények alkalmasak a szakpolitikai reflexióra, így a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek és döntéshozók számára is érdekesítőek lehetnek.

A következőkben a magyar és az EU-s területfejlesztési politika összefonódásának vázlatos áttekintésére kerül sor, majd röviden ismertetjük az uniós források területi eloszlásáról szóló magyar és nyugat-európai szakirodalom főbb megállapításait. Ezt követően részletesen bemutatjuk az elemzéshez felhasznált adatokat és az elemzési módszert, végül sort kerítünk magára az elemzésre és az eredmények értelmezésére. A tanulmányt szakpolitikai javaslatok megfogalmazásával zárjuk.

### **III.2. A magyar területfejlesztési politika az uniós hatások tükrében**

A rendszerváltás előtt számos területfejlesztési koncepció született, melyek szinte kivétel nélkül Budapest gazdasági túlsúlyának ellentételezésére irányultak. A gyakorlati megvalósításuk azonban jórészt eredménytelen volt. Az 1990-es évek első felében aztán a területi tervezés lekerült a politikai napirendről, döntően azért, mert a tervgazdasághoz kötődő mivolta miatt tabuként tekintett rá az első demokratikusan megválasztott kormány (HORVÁTH GY. 2001). A területi egyenlőtlenségek viszont gyors tempóban növekedtek, az ország hagyományos keletnyugati fejlettségbeli különbségei tovább éleződtek, ráadásul a nehézipar összeomlásával súlyos válságócok jelentek meg, elsősorban Északkelet-Magyarországon (FAZEKAS 1992).

Az 1994-ben hatalomra kerülő, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) alkotta szocialista-liberális kormánykoalíció ismét felvetette a területfejlesztés kérdését, így született meg 1996-ban a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény, valamint az országgyűlés 1998-ban elfogadta az Országos Területfejlesztési Koncepciót is, amely már magán viselt uniós hatásokat (DOWNES, R. 2000; HORVÁTH GY. 1999). Ekkortól számos

területfejlesztési célú központi költségvetési előirányzat<sup>9</sup> állt rendelkezésre, melyek területi alapon differenciálták a támogatásokat úgy, hogy elsősorban a hátrányos helyzetű térségeket segítették. Az 1990-es évek végére a költségvetésben regionális fejlesztésre elkülönített források elérték az éves bruttó hazai össztermék 0,14 százalékát.<sup>10</sup>

Azonban ahogy az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások megkezdődtek, úgy került előtérbe az EU Kohéziós Politikája, a rajta keresztül a tagállamoknak szétosztott fejlesztési támogatások jövőbeli perspektívája, valamint az uniós politikához való hazai igazodás követelménye. Az EU költségvetésében az 1970-es évek közepétől számítva egyre nagyobb részarányt tesznek ki a kohéziós politikára fordított összegek. Céljuk az, hogy az egységes belső piac megteremtésével hátrányos helyzetbe kerülő térségek számára kompenzációt nyújtsanak és egyúttal elősegítsék felzárkózásukat, valamint erősítsék az EU-n belüli területi kohéziót (ALLEN, D. 2005). Ugyanakkor a kohéziós politikát állandó viták kísérik, a bevezetőben már említett, egymástól gyökeresen eltérő megközelítések mentén: érdemes-e a tagállami befizetések több mint egyharmadát a leszakadó, gazdaságilag súlyos kihívásokkal küzdő térségeknek nyújtani (szolidaritás elve) vagy inkább a gazdasági növekedésre képes, fejlettebb területek részesüljenek belőlük (gazdasági hatékonyság elve), hiszen az ily módon felhasznált pluszforrások az Unió versenyképességének növelését szolgálják (FERRY, M. – McMASTER, I. 2013 p. 1515.).

Habár a kérdés mind a mai napig nem eldöntött, az EU elsősorban a források hatékony felhasználására helyezi a hangsúlyt és ez a csatlakozási tárgyalások végső szakaszában is előtérbe került, főként adminisztratív szempontból. Ennek oka, hogy a kohéziós politika követelményei közé tartozott a támogatásra jogosult, a támogatáspolitikai alapegységének számító úgynevezett NUTS 2 szintű régiók létrehozása a tagjelölt államokban. Egyesek, köztük Európai Bizottsági tisztviselők, ettől a területi átalakítástól remélték, hogy a rendszerváltó országokban decentralizációs folyamatok indulnak meg, vagyis a központi kormányzat a régiós szinttel fokozatosan megosztja majd a hatásköreit (BAUN, M. – MAREK, D. 2006; HUGHES, J. et al. 2004).

Azonban az Európai Bizottságban is hamar felismerték, hogy a tagjelölt államok területi középszintjének adminisztratív kapacitása igen gyenge (BAILEY, D. – PROPRIIS, L. DE 2004), ezért súlyos kockázatokkal járhatott volna, ha csak rész-

---

<sup>9</sup> Ilyen volt a Területfejlesztési Célelőirányzat, a Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat, a Területi Kiegyenlítést Szolgáló Önkormányzati Fejlesztések Támogatása vagy a Céljellegű Decentralizált Támogatás. Ezeknek a központi forrásoknak a működését és eredményeinek elemzését *A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996–2008)* című, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium által 2009-ben készített kiadvány tartalmazza. [http://www.vati.hu/files/sharedUploads/docs/teruletfejlesztes/hazai\\_tfejltam\\_19962008.pdf](http://www.vati.hu/files/sharedUploads/docs/teruletfejlesztes/hazai_tfejltam_19962008.pdf)

<sup>10</sup> Forrás: a szerzők saját számítása DOBOZI E. (2000 p. 3.) alapján.

ben is e szintre kerül a csatlakozó országoknak juttatott támogatások kezelése. A hatékony pénzfelhasználás igénye megkövetelte a források elosztásának központosítását, így a tagjelölt államokban ahelyett, hogy a regionalizációt erősítette volna a kohéziós politikára való felkészülés, további hatalomkoncentrációt és a pénzek feletti erőteljes központi ellenőrzést eredményezett, amire a Bizottság hallgatólagosan áldását adta (BRUSZT L. 2008; FERRY, M. – MCMASTER, I. 2013; GRABBE, H. 2001).

Magyarország sem volt kivétel ez alól: ahogy a többi kelet-európai tagállamban, úgy a hazai területfejlesztési politika is teljes mértékben az uniós elvárásoknak rendelődt al. A pénzügyi irányítás és döntéshozatal majdnem teljes egészében a központi kormányzat szintjén történik, a területi középszintnek nincs érdemi beleszólása a források elosztásába. A központosított rendszer kormányoktól független, hiszen a szocialista-liberális kormány alatt is (PÁLNÉ KOVÁCS I. et al. 2004), majd 2010 után a Fidesz-kormány idején is erőteljesen központosított intézményrendszerben zajlott a pályázati pénzek menedzselése (BUZOGÁNY Á. – KORKUT, U. 2013; PÁLNÉ KOVÁCS I. 2013). A központosítás mindenestre a rendelkezésre álló támogatási keret minél gyorsabb elköltését segíti, azonban kérdéses, hogy a költséi hatékonyság a projektek minőségét is szolgálja-e.

A központi irányításnak persze az is az oka, hogy 2004-től a korábbiakhoz képest óriási mennyiségű külső fejlesztési forrás állt rendelkezésre, amely a 2007–2013-as időszakban a teljes hazai össztermék 2,5 százalékára rúgott.<sup>11</sup> Az ehhez az irdatlan pénzmenyiséghez szükséges önrész előteremtése jelentős terhet rótt a központi költségvetésre, hiszen a projektekhez az EU társfinanszírozást követel meg, vagyis a kedvezményezetteknek projektípustól függő mértékben ugyan, de minden esetben fel kell mutatniuk valamennyi saját forrást. Mindez a hazai, tehát az uniós forrásoktól független területfejlesztési alapok gyors elsorvadásához vezetett: míg 2004-ben a kormány 26 milliárd Ft-ot különített el regionális fejlesztésre, 2009-ben már csak 5 milliárd Ft jutott ilyen jellegű támogatásokra, majd 2010 után már csak a Területfejlesztési Célelőirányzat került a költségvetésbe évi 0,9–1,5 milliárd Ft-nyi összeggel, azonban 2015-re ez a pénzügyi alap is megszűnt.<sup>12</sup> A 2015. évi költségvetésben mindössze 475 millió Ft-ot különítettek el területfejlesztéssel összefüggő feladatokra. Ez a folyamat jól szemlélteti azt, hogy a gyakorlatban hogyan bénítja meg az EU kohéziós politikája a hazai, vagyis a tagállamok önálló területfejlesztési politikáját (GROSSE, T. G. 2006).

---

<sup>11</sup> Az EU költségvetési kimutatásai szerint 2007 és 2013 között Magyarország számára összesen 24,92 milliárd euró kifizetés történt a kohéziós politikához tartozó pénzalapokon keresztül, míg ebben az időszakban az ország EU-s befizetései 7,55 milliárd eurót tettek ki. A különbség 17,37 milliárd euró, ami az ebben az időszakban megtermelt magyar GDP (686,45 milliárd euró) 2,5 százaléka. Forrás: a szerzők saját számítása az EU éves költségvetési adatai alapján.

<sup>12</sup> Forrás: központi költségvetési adatok alapján a szerzők saját számítása

Ami a támogatott területeket illeti, az uniós hatások ezen a téren is gyökeres változásokat idéztek elő. Míg korábban többnyire valóban a relatív fejlettségbeli helyzet szerint differenciálták a fejlesztési forrásokat, így az ország lakosságának mintegy 25-35 százaléka élt támogatásra jogosult területen (BACHTLER, J. – DOWNES, R. 2000), addig ez az arány 100 százalékra nőtt az uniós csatlakozást követően. Ennek oka, hogy az EU átlaghoz viszonyítva minden magyarországi NUTS 2-es fejlesztési régió elmaradottnak számít, ezért az uniós kohéziós politika keretein belül támogatásra jogosult. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a viszonylag fejlettebb nyugat-magyarországi területek ugyanolyan szabályok szerint versenyeznek a pénzért, mint a legelmaradottabb észak-magyarországi megyék. A szabályok mindenkire nézve egyformák, viszont éppen emiatt kerülhetnek versenyhátrányba azok az amúgy fejlesztési forrásokra leginkább rászoruló térségek, amelyeknek forrásfelvevő képessége jóval kisebb fejlettebb társaiénál. Elemzésünk ezt fő szempontként tartja majd szem előtt.

### **III.3. Az uniós támogatások elosztási mechanizmusainak rövid szakirodalmi áttekintése**

Eddig viszonylag kevés kutatás vizsgálta az EU Kohéziós Politikáján keresztül a tagállamoknak juttatott támogatások területi eloszlását befolyásoló tényezőket. Ezek a tanulmányok is döntő részben a nyugat- és dél-európai térségre vonatkoznak, adatok hiányában csak nagyon korlátozott számú elemzés készült a közép- és kelet-európai tagállamokról. Mindenesetre a nyugat-európai kutatások rámutattak arra, hogy a pénzek elosztása sok esetben politikailag vezérelt. Egyfelől a 2000–2006-os periódus vizsgálata alapján BOUVET, F. – DALL'ERBA, S. (2010) arra a következtetésre jutott, hogy azok az európai régiók, amelyeknek a vezetése a központi kormányzattal azonos politikai színezetű, több uniós forrást kötöttek le. DELLMUTH, L. M. – STOFFEL, M. F. (2012) hasonló összefüggést talált a németországi támogatások esetében. Másfelől viszont ugyanezt az időszakot vizsgálva KEMMERLING, A. – BODENSTEIN, TH. (2006) megállapította, hogy azok a régiók részesültek több támogatásban, amelyek baloldali vezetésűek voltak, illetve amelyekben nagyobb volt a pártok közötti politikai versengés. Láthatunk tehát példát a források felhasználásánál mind a saját szavazók központilag történő jutalmazására, mind pedig az ingadozó vagy ellenséges választók meggyőzését szolgáló „szavazatvásárlásra” is.

Az eddigi legátfogóbb kelet-európai elemzés BLOOM, S. és PETROVA, V. (2013) nevéhez fűződik. A szerzők bolgár és lett projektek reprezentatív mintáját vizsgálva azt a megállapítást tették, hogy azok a települések jutottak több egy főre számított EU-s pénzhez, amelyek tehetősebbek, gazdaságilag jobb helyzetben lévők voltak, valamint azok, amelyekben az adott kormánykoalíció jobb eredményt ért el a legutóbbi parlamenti választásokon. Hasonló eredményekre jutott néhány más szerző is (DĄBROWSKI, M. 2012; ION, E. 2014; KULE, L. et al. 2011), azonban az ő tanulmányaik nem alapulnak olyan kifinomult módszertani esz-

köztárra és olyan széleskörű adatokra, mint Bloom és Petrova imént idézett műve.

Néhány magyarországi esettanulmány is készült, ezek közül kiemelkedik CSENGŐDI S. et. al. (2006) munkája. A szerzők a 2004–2006-os időszak uniós támogatásainak kistérségi szintű területi eloszlását vizsgálva azt találták, hogy a pénzek elsősorban a fejlettebb kistérségekbe áramlottak. Ugyanakkor azt is megállapították, hogy az MSZP által a 2002-es parlamenti választáson elért eredmény szignifikáns összefüggésben áll a kistérségi támogatások nagyságával, vagyis oda jutott több pénz, ahol a szocialisták népszerűbbek voltak. A LUKOVICS M. – Loránd B. (2010) szerzőpáros ugyanennek az időszaknak a kistérségi forráselosztását vizsgálva viszont éppen ellentétes következtetésre jutott: szerintük az uniós pénzek döntő részben a hátrányos helyzetű kistérségekbe áramlottak, viszont az is igaz, hogy az elemzésük nem tért ki politikai jellegű hatások vizsgálatára.

KÁLMÁN, J. (2011) a fentiekkel ellentétben a 2004 és 2008 között leszerződött uniós támogatásokon keresztül azt vizsgálta, hogy milyen tényezők befolyásolják azt, hogy egy helyi önkormányzat sikeresen pályázik, vagy éppen kimarad az EU által finanszírozott projektekből. Eredményei szerint a nagyobb saját bevétellel rendelkező települések sokkal nagyobb eséllyel nyertek el támogatást, mint a szerényebb anyagi háttérrel rendelkező társaik. Továbbá azok a települések, amelyek olyan egyéni választókörekhöz tartoztak, amelyekben kormánypárti képviselőt választottak meg, úgyszintén nagyobb eséllyel nyertek a pályázatokon.

A fenti empirikus eredmények – noha sok esetben ellentmondásosak – jó alapként szolgálnak az elemzésünkhöz. Módszertani megközelítésünk abban jelent minőségi különbséget az eddigi kutatásokhoz képest, hogy egy sokkal részletesebb adatbázison egyszerre tesztelünk települési és megyei szintű hatásokat, így az uniós támogatások területi eloszlásának mechanizmusát jóval átfogóbb és mélyebb keretbe helyezzük. A következőkben ismertetjük az adatokat, majd rátérünk azok elemzésére.

#### **III.4. Az uniós támogatási adatok leírása**

A Magyarországon 2004 óta leszerződött uniós támogatások teljes, projektszintű listáját a Miniszterelnökség Monitoring és Ellenőrzési Főosztálya bocsátotta rendelkezésünkre. Az adatbázis a 2004–2006 közötti támogatási ciklusra vonatkozóan összesen 14786 darab olyan nyertes projektet tartalmaz, amelynek a megvalósítási helyszíne települési szinten is beazonosítható, tehát az adott projektre fordított uniós támogatásokat egy településen költötték el.<sup>13</sup> A 2007–

---

<sup>13</sup> Fő beruházási helyszíneként egyetlen települést jellemzően csak olyan projektek esetében nem lehet megjelölni, amelyek nagy vonalas infrastruktúrák fejlesztésére, például vasútépítésre vagy közútépítésre irányulnak, és amelyek egyszerre több helységet is érintenek.

2013-as ciklusra 67679 darab ilyen projektet tartalmaz az adatbázis.<sup>14</sup> E két halmaz együttese képezi azt az adatbázist, amelynek adataira a soron következő elemzés épül.

Fontos megjegyezni, hogy a fenti, összesen 82465 darab EU-s projekt csak pályázat útján elnyert támogatást tartalmaz, és azok között nem szerepel technikai segítségnyújtást (vagyis az operatív programok végrehajtását, adminisztrációját szolgáló) projekt.<sup>15</sup> Egyszerűbben fogalmazva, mindegyik, az adatbázisunkba bekerült projektfejlesztési célokat szolgált. Ami a felhasznált uniós támogatásokat illeti, minden projekt esetében a leszerződött összeget vettük figyelembe, hiszen ez tekinthető a projekt költségvetésében az EU-tól származó forrásnak. Alkalmanként, különösen a még a tanulmány írásának pillanatában is futó, tehát nem lezárt projektek esetében a leszerződött és ténylegesen kifizetett összegek bizonyos mértékben eltérhetnek, azonban ez a hatás vélhetően nem szisztematikus, így nem befolyásolja elemzésünk érvényességét.

A projektek adatait települési szinten, pontosabban a helyi önkormányzattal rendelkező települések szintjén összesítettük. Helyi önkormányzat a tanulmány megírásának idején (2015 ősze) 3151 településen működik Magyarországon, ezekhez adódik még a 23 budapesti kerület, vagyis összesen 3174 település szerepel az adatbázisunkban. A Budapesten elköltött uniós forrásokat a projekt helyszínek irányítószáma alapján tudtuk az egyes kerületekhez besorolni. Olyan projektet viszont nem vettünk figyelembe, amely fővárosi érdekeltségű, vagyis helyszíneként nem lehetett egy adott kerületet egyértelműen azonosítani.

A fentiek alapján a 2004–2006-os ciklusra 452,5 milliárd Ft leszerződött EU-s támogatást soroltunk be települési szinten, amely a teljes leszerződött összeg 98,2 százaléka. A 2007–2013-as periódusban lényegesen magasabb, 7247 milliárd Ft-ra rúgó leszerződött uniós forrást azonosítottunk be települési szinten, amely a teljes programozási időszakban leszerződött források 78,5 százaléka. A kiválasztott projektek összköltsége a 2004–2006-os periódusban 766,1 milliárd Ft volt, míg a 2007–2013-as ciklusban 9417 milliárd Ft-ra rúgott. Ez azt jelenti, hogy a projektek költségvetése viszonylag kevés önrészt, ám annál több uniós forrást tartalmazott. Mindkét időszakra összesítve az EU-s támogatások a projektek teljes költségének 75,6 százalékát jelentették, vagyis a költségeknek átlagosan mindössze a negyedét kellett önrészből fedezni.

Az összes uniós támogatás, amit tehát a 2004 és 2015 közötti időszakban települési szinten megvalósuló projektekre költöttek, 7699,5 milliárd Ft volt. Ennek az összegnek a 37,3 százalékára, 2873,6 milliárd Ft-ra 2010. május végéig (vagyis az MSZP-SZDSZ, ill. MSZP kormány alatt) kötöttek szerződést, míg a fennma-

---

<sup>14</sup> 2015. július 31-ig leszerződött projektek.

<sup>15</sup> A projekteket a Kohéziós Alapból, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és az Európai Szociális Alapból egyaránt finanszírozták.



radó, nagyobbik hányadot ezt követően, a 2. Orbán-kormány időszakában kötötték le. Míg a 2004–2006-os támogatásokból 1984 település részesült, addig a 2007–2013-as ciklusban 2488 településen valósult meg valamilyen uniós projekt.

Érdekesség, hogy 218 olyan település akadt, amelynek területén csak az első ciklusban zajlott uniós projekt, míg 722 település csak a második támogatási periódusban részesült EU-s forrásokból. 1766 helységben viszont mindkét időszakban történt legalább egy uniós pénzből támogatott beruházás. Mindeztől 471 olyan település maradt Magyarországon, amelynek területén az elmúlt 11 évben egyetlen Ft EU-s támogatást sem költöttek el, ami az összes település 14,8 százaléka. Többségük kis lélekszámú, ám található köztük bőven ezer főt meghaladó lakosságszámú is. A három legnagyobb, egyelőre uniós forrás nélkül maradó helység a Pest megyei Penc (1507 fő), a Komárom-Esztergom megyei Szákszend (1456 fő), és a szintén Pest megyei Pusztavacs (1342 fő).<sup>16</sup>

### **III.5. Az uniós támogatások megyei és települési szintű eloszlása**

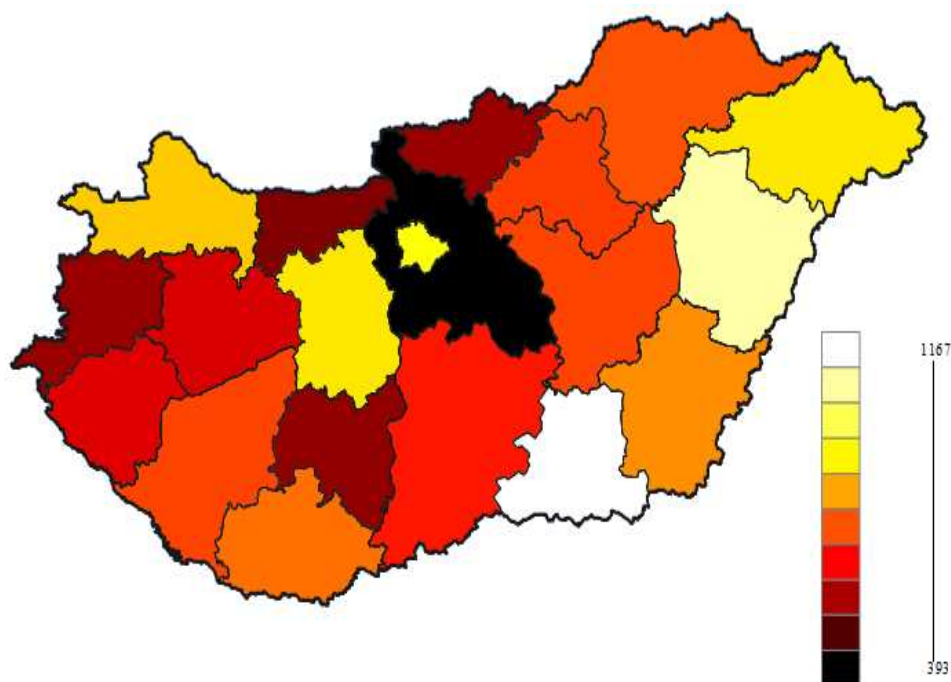
Mielőtt rátérnénk az uniós támogatások területi eloszlását befolyásoló tényezők részletes elemzésére, érdemes elidőzni az összesített megyei és települési szintű adatok felett. Az *1. ábra* az egy főre jutó, a teljes 2004–2015 közötti időszakban leszerződött EU-s forrásokat jeleníti meg megyei szinten. Első pillantásra feltűnik, hogy a pénzek eloszlása igen egyenlőtlen és nem követi a megyék fejlettségbeli különbségeit. Habár a valóban hátrányos helyzetű Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a negyedik legtöbb uniós támogatást költötték el, a toronymagasan leggazdagabb fővárosra a harmadik legmagasabb összegű egy főre jutó EU-s forrás jutott. Hasonlóképpen, az ország legfejlettebb megyéi közé tartozó Győr-Moson-Sopron és Fejér a legnagyobb kedvezményezettek közé tartozik.

Ezzel szemben Magyarország hosszú ideje legelmaradottabb térsége, Nógrád megye azok közé tartozik, melyekben az egyik legalacsonyabb volt az egy főre jutó források nagysága. Még ennél is árulkodóbb adat, hogy az ország öt legszegényebb megyéje<sup>17</sup> közül pusztán Szabolcs-Szatmár-Bereg került a hat legtöbb egy főre jutó támogatást elnyerő térség közé. Mivel hangsúlyosan területfejlesztési és felzárkóztatási célra elkülönített forrásokról van szó, ezért furcsának tűnik, hogy éppen a leghátrányosabb helyzetű térségek részesültek kisebb mértékben ezekből a pénzalapokból.

---

<sup>16</sup> 2013. évi népesség adatok, forrás: Központi Statisztikai Hivatal

<sup>17</sup> A 2013. évi egy főre jutó bruttó hazai termék alapján az öt legszegényebb megye sorrendben Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés, Somogy és Borsod-Abaúj-Zemplén. A 2004. évi legszegényebb öt megye sorrendje igen hasonló volt: Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés, Jász-Nagykun-Szolnok és Borsod-Abaúj-Zemplén megye szerepelt a hátsó ötösben, Somogy megye őket követve akkor a hatodik legszegényebb volt. Forrás: Központi Statisztikai Hivatal.



megye	egy főre jutó szerződéssel lekötött összeg, ezer Ft (2004–2015)
Csongrád	1167
Hajdú-Bihar	1084
Budapest	922
Szabolcs-Szatmár-Bereg	894
Fejér	889
Győr-Moson-Sopron	858
Békés	797
Baranya	768
Borsod-Abaúj-Zemplén	740
Somogy	725
Jász-Nagykun-Szolnok	724
Heves	713
Bács-Kiskun	674
Zala	624
Veszprém	616
Nógrád	554
Vas	550
Tolna	547
Komárom-Esztergom	530
Pest	393

1. ábra: Az egy főre jutó leszerződött uniós források megyei eloszlása ezer Ft-ban (2004–2015) *Forrás:* a szerzők saját szerkesztése

Ugyanakkor az uniós pénzek területi eloszlásánál azt is figyelembe kell venni, hogy az elkötött források nagysága az adott térség forrásfelvevő, más néven abszorpciós képességét is tükrözi. A kevésbé fejlett megyék forrásfelvevő képessége kisebb, mint a gazdagabb társaiké, azért is, mert összességében kevesebb önrész áll a helyi pályázók rendelkezésére, ami pedig elengedhetetlen feltétel

egy-egy projekt kivitelezéséhez. Egy másik tényező, ami a mérleg nyelvét a fejlettebb területek felé billentheti az, hogy a központi kormányzat abban érdekelt, hogy a Magyarországnak járó uniós támogatásokat minél nagyobb arányban, lehetőség szerint teljes egészében használják fel. Ez kedvez a magas abszorpciós képességgel bíró térségeknek, hiszen ők vélhetően több projektet képesek végrehajtani, mint kevésbé fejlett társaik, így szolgálva a pénzek elköltését.

Az 1. ábra alapján különösen érdekes Budapest és Pest megye helyzete. A főváros és Pest megye együttesen alkotja a közép-magyarországi régiót, amely a 2007–2013-as ciklusban az egyetlen olyan hazai térség volt ami, szemben a 2004–2006-os periódussal, viszonylagos fejlettsége miatt<sup>18</sup> már nem a legnagyobb támogatásra jogosult konvergencia régiók sorába tartozott, hanem az úgynevezett regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés hatálya alá. Ez a gyakorlatban elvileg azt jelentette volna, hogy Közép-Magyarországnak a többi régióhoz képest jóval kevesebb EU-s forrás jut legalább is a 2007–2013-as időszakban, amikor sokkal több uniós pénz áramlott az országba, mint a megelőző ciklusban.

Ezzel szemben Budapesten a teljes, 2004–2015 közötti időszakra számítva 922 ezer Ft egy főre jutó uniós támogatást költöttek el, mellyel a főváros a megyei rangsor harmadik legnagyobb kedvezményezettjévé vált, ellenben Pest megye a maga egy főre jutó 393 ezer Ft-jával a legutolsó helyre került, jelentősen elmaradva még az utolsó előtti Komárom-Esztergomtól (530 ezer Ft fejenként) is. Habár Pest megye nem tartozik az ország hátrányos helyzetű térségei közé, fejlettségbeli pozíciója<sup>19</sup> nem indokolná a kirívóan alacsony egy főre jutó támogatási értéket. Úgy tűnik, hogy Pest megye elől a főváros valamilyen oknál fogva elszívta az EU-s forrásokat, vagyis hátrányosan érintette a Budapesttel közös régiós besorolás. Nem véletlen, hogy Pest Megye Közgyűlése 2015. október végén határozatot hozott arról, hogy kezdeményezi a megye önálló régióvá nyilvánítását és ezzel a fővárossal való "társbérlet" megszüntetését.<sup>20</sup> A döntést előkészítő elemzés arra hivatkozik, hogy a 2007–2013 közötti időszakban a megye fejlődése megtorpant, ami elsősorban az elmaradt fejlesztéseknek, a kevés fej-

---

<sup>18</sup> Az egy főre jutó GDP alapján Közép-Magyarország már 2004-ben jócskán meghaladta az EU-átlag 75 százalékát, amely küszöbérték alatt számíthat egy régió a legmagasabb támogatási kategóriába sorolásra. Az Európai Bizottság adatai alapján 2004-ben Közép-Magyarország egy főre jutó GDP-je az EU régiós átlag 101,6 százaléka volt (forrás: *Growing Regions, Growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. 2007. Brüsszel, Európai Bizottság, p. 186. – [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf))

<sup>19</sup> Egy főre jutó bruttó hazai termék alapján Pest megye 2004-ben a hetedik, 2013-ban a hatodik helyet foglalta el a megyék rangsorában. Forrás: Központi Statisztikai Hivatal.

<sup>20</sup> Az önálló régió mellett döntött a Közgyűlés, 2015. október 30., Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlése. – <http://www.pestmegye.hu/38-fooldali-slider/3311-az-onallo-regio-mellett-dontott-a-kozgyules>

lesztési forrásnak és Budapest forráselszívó hatásának köszönhető.<sup>21</sup> Azonban az EU Kohéziós Politikája szempontjából Pest megye legkorábban csak a 2020–2026 közötti ciklusban válhat önálló régióvá, ami későinek tűnik, főleg, ha a jelenlegi, 2014–2020-as támogatási periódusban is az eddigiekhez hasonlóan alakul az EU-s pénzek területi eloszlása.

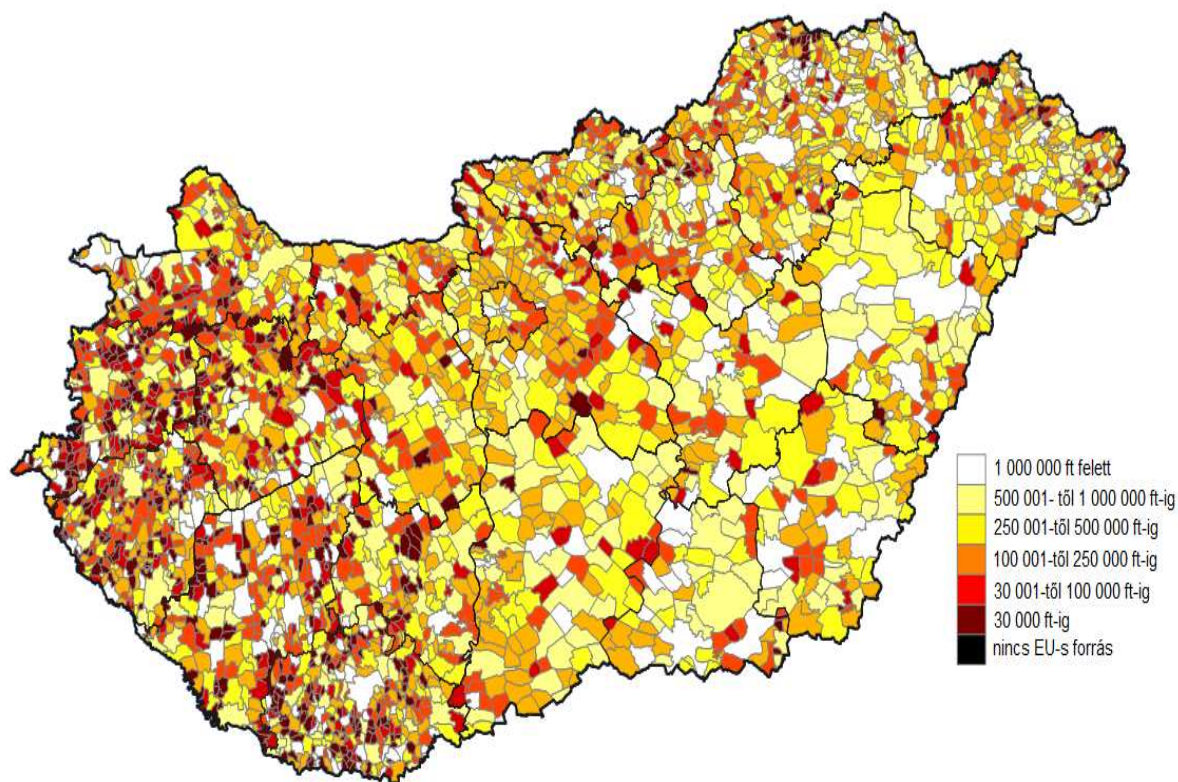
Tovább lépve a megyeiről a települési szintre, még az előzőeknél is tarkább képbontakozik ki. A 2. ábra mind a 3174, önkormányzattal rendelkező településen a 2004–2015-ös időszakban összesen elköltött egy főre jutó uniós támogatást mutatja be. A településeknek jutott források jelentősen szórnak. Míg 417 helységben egyetlen uniós finanszírozású projektet sem hajtottak végre, addig 323 településen az egy főre jutó támogatások mértéke meghaladta az egymillió Ft-ot is. Amennyiben az EU-s projektekből kimaradó településeket nem számítjuk, akkor az egy településre eső átlagos egy főre jutó támogatás 532 ezer Ft-ot tesz ki, azonban a medián érték csupán 221 ezer Ft, ami jelzi, hogy néhány kiemelkedően sikeres, rendkívül sok egy főre jutó támogatást elnyert település számottevően felhúzza az átlagot. Ha a számításokba bele vesszük a projekt nélkül maradt helységeket is, akkor az egy főre jutó uniós források településenkénti átlaga 453 ezer Ft-ra rúg, míg a medián 168 ezer Ft. Az ábráról kiolvasható, hogy nemcsak a megyék között, hanem a megyéken belül is komoly eltérések voltak a leszerződött uniós források mértéke között.

Ami a legnagyobb nyerteseket illeti, szép számmal található közöttük kistépülés is. Így például a lista élén álló Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei, alig több mint nyolcszáz lelkes Jándon lakónként több mint negyvenmillió Ft uniós fejlesztési forrást költöttek el, de a második legnagyobb értékkel, több mint 28 millió Ft egy lakosra jutó leszerződött támogatással bíró Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Abod is csupán alig 200 lelkes. A tízezer főnél nagyobb települések esetében az uniós pályázatok fő nyertese Budapest V. kerülete, majdnem 15 millió Ft egy főre jutó támogatással, de az első ötben további négy budapesti kerületet, a VI., az I., a VII. és a VIII. kerületet találjuk. Ebben a kategóriában az első húszban még egy budapesti kerület, a XIII. szerepel. A húszas toplistára sorrendben az alábbi vidéki városok fértek fel: Püspökladány, Csorna, Nagykáta, Mátészalka, Szeged, Nyírbátor, Sopron, Berettyóújfalu, Orosháza, Nagyatád, Nyíregyháza, Balatonfüred, Békéscsaba és Veszprém.

---

<sup>21</sup> Pest megye – mint a Közép-Magyarországi Régió része – gazdasági-társadalmi helyzetének alakulása 2007–2013 között, Pest megye önálló NUTS 2 régióvá válásának indokai és lehetőségei. Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlése által 69/2015. (10.30.) PMÖ határozattal elfogadva. – [http://www.pestmegye.hu/images/2015/Dokumentumok/Onallo\\_Pest\\_megye\\_dokumentumok/PDF/Pest\\_megye\\_NUTS2\\_dokumentum\\_2015.10.30.\\_final.pdf](http://www.pestmegye.hu/images/2015/Dokumentumok/Onallo_Pest_megye_dokumentumok/PDF/Pest_megye_NUTS2_dokumentum_2015.10.30._final.pdf)





Egy főre jutó támogatás Ft-ban	A települések száma (%-os arány)
1 millió Ft felett	323 (10,18 %)
500 ezertől 1 millió Ft-ig	435 (13,71 %)
250 ezertől 500 ezer Ft-ig	502 (15,82 %)
100 ezertől 250 ezer Ft-ig	686 (21,61 %)
30 ezertől 100 ezer Ft-ig	474 (14,93 %)
30 ezer Ft-ig	283 (8,92 %)
nincs EU-s forrás	471 (14,84 %)

2. ábra: Az egy főre jutó leszerződött uniós források települési szintű eloszlása (2004–2015)  
*Forrás: a szerzők saját szerkesztése*

### III.6. Az uniós támogatások területi eloszlásának kvantitatív elemzése

Az előzőekben áttekintettük, hogy a szerződéssel lekötött uniós fejlesztési források hogyan oszlottak meg Magyarország megyei és települései között. Az adatokból kiolvasható, hogy az egy főre jutó támogatások mértéke területileg rendkívül egyenlőtlen volt, arról viszont még nem alkottunk képet, hogy pontosan mely tényezők és miként befolyásolhatták azt, hogy egy-egy térségben mennyi EU-s pénzt kötöttek le. Leginkább arra vagyunk kíváncsiak, hogy a településenkénti egy főre jutó támogatás milyen helyi és megyei adottságokkal hozható összefüggésbe.

Ennek a kérdésnek a megválaszolásához statisztikai eszköztár igénybevételére és regressziós modellek alkalmazására van szükség. A statisztikai modell kidolgozása során – elméleti megfontolások alapján – azt feltételezzük, hogy a tele-

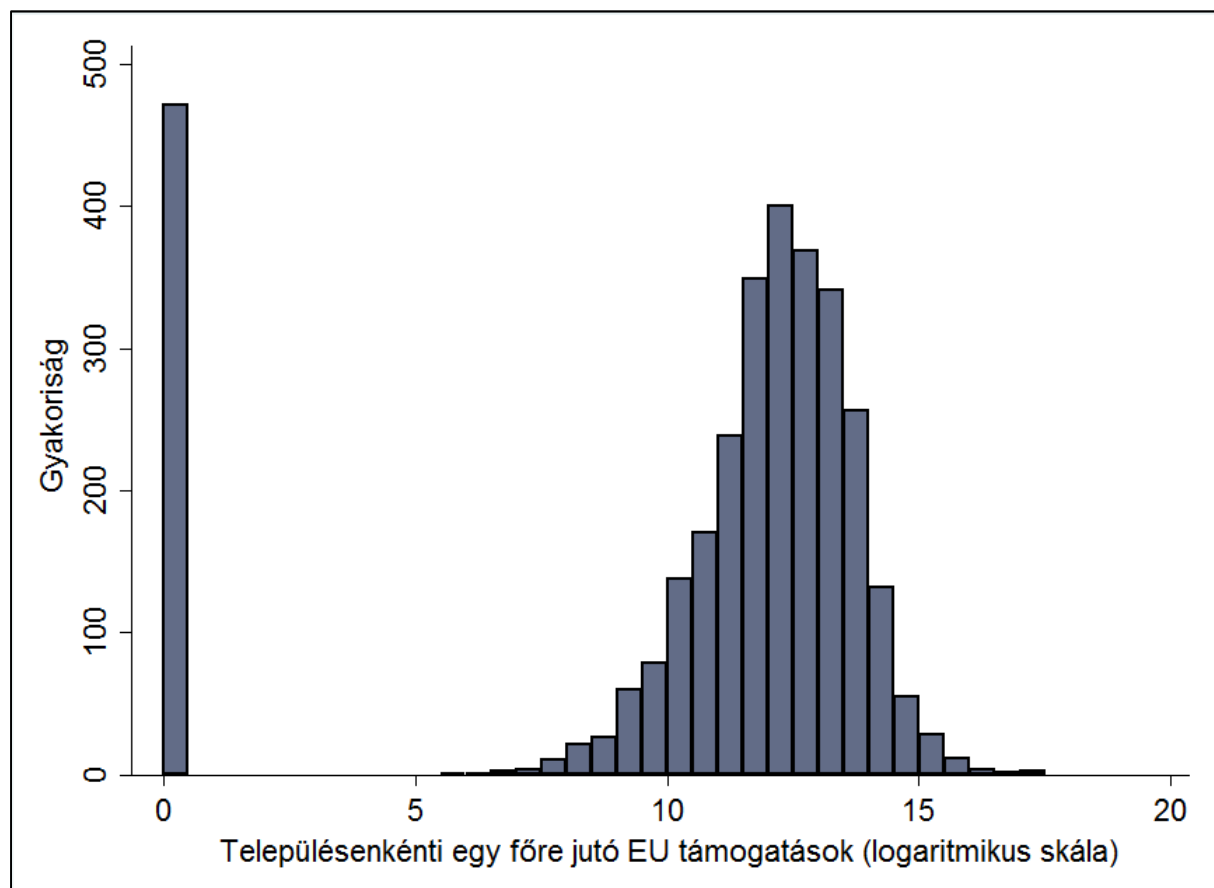
pülésenként megvalósuló projektek száma és értéke nem csak az adott település jellemzőitől, hanem a tágabb térség, esetünkben a település megyéjének bizonyos vonásaitól is függ. Tehát egyszerre kell helyi és megyei szintű tényezőket beilleszteni a számításainkba. Ezt úgynevezett többszintű statisztikai modellek segítségével végezhetjük el, amelyek figyelembe veszik azt, hogy a megfigyelési egységeink (vagyis a települések) magasabb szintű területi egységekbe, megyékbe vannak beágyazva. Másképpen fogalmazva, a települések megyénként csoportosítottak és ebben az értelemben kétszintű, hierarchikus struktúrába rendeződnek: míg a struktúra első szintje a helyi, azaz a települési szint lesz, addig a megyei szint alkotja a csoportképző változót, azaz a modellek második szintjét.

### *III.6.1. A függő változó sajátosságai és az alkalmazható statisztikai modellek*

A függő változónk, amelyre a becsléseket végezzük, a településenként egy főre jutó leszerződött uniós források nagysága a teljes, 2004-től 2015-ig tartó időszakban. A 2. ábra azt sugallja, hogy ennek a (folytonos) változónak az eloszlása eltér a normál eloszlástól, mégpedig több okból is. Először is, a megfigyelések majdnem 15 százalékában – azon településeken, ahol egyetlen EU-s projektet sem hajtottak végre – nullát vesz fel, míg a többi esetben nullától eltérő, pozitív értéket. A normál eloszláshoz képest tehát kiugróan magas az egyik szélsőértéknek, ez esetben a nullának a gyakorisága. A másik probléma, hogy a skála nullához közelebb eső felére koncentrálódik a megfigyelések tekintélyes része (a települések 45 százalékában 250 ezer Ft-nál kevesebb egy főre jutó forrást kötöttek le), míg a másik felük a magasabb értékek irányába hosszan „elnyúlik”. Ezt nevezik jobbra ferde vagy aszimmetrikus eloszlásnak, amikor az eloszlás sűrűségfüggvénye a szimmetrikushoz képest jobbra nyúlik el. Jobbra ferde eloszlás esetén a változó logaritmikus transzformációjával lehet normalizálni az eloszlást. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a változó minden pozitív értékének a természetes alapú logaritmusát vesszük, és az ily módon kapott értékekkel számolunk. Ezzel az eljárással az eredeti lineáris skáláról logaritmikus skálára visszük át a megfigyeléseket, így ennek megfelelően kell majd a regressziós eredményeket is értelmezni. A függő változónk logaritmikus transzformációját követően az eloszlás valóban a normálhoz közelít, már ami a nullánál nagyobb értékeket illeti.

Azonban a 3. ábrán az is látható, hogy a skála bal oldalán a folytonosság megszakad és az új, transzformált változó is (hasonlóan az eredetihez) sok, egészen pontosan 471 esetben nulla értéket vesz fel. Ezek azok a települések, ahol semmilyen uniós finanszírozású projektet nem hajtottak végre. Statisztikai szaknyelven az ilyen mutatót, amely a nem negatív értékek mellett jelentős számú nullát tartalmaz, korlátozott függő változónak nevezik. Ebben az esetben egy alulról korlátos változóról van szó. A probléma az, hogy az ilyen típusú függő

változóra futtatott egyszerű lineáris regressziók együtthatói a nulla irányába torzíthatnak, mert nem veszik figyelembe a nulla és a folytonos, nem nulla értékek közötti minőségi különbséget, valamint a negatív tartományra is becsülik a függő változót, holott az nem vehet fel negatív értékeket.



3. ábra: A függő változó eloszlása a logaritmus transzformációt követően

Ilyen esetekben célszerű úgynevezett Tobit-moddal becsülni a függő változót, mert az figyelembe veszi a nullák (települések EU-s pénzek nélkül) és a folytonos pozitív értékű megfigyelések (települések, ahol legalább egy uniós finanszírozású projektet végrehajtottak) közötti minőségi különbséget (Tobin 1958). A gyakorlatban ez úgy történik, hogy a Tobit modell lényegében kombinál egy folytonos változóra való becslést egy kétértékű függő változóra való becsléssel oly módon, hogy a számításokat egy látens függő változóra ( $y^*$ ) végzi. A ténylegesen megfigyelt értékek ( $y$ ) egyeznek a látens változó értékeivel, ha a látens változó nagyobb, mint nulla ( $y = y^*$ , ha  $y^* > 0$ ), míg ha a látens változó nullánál kisebb értéket vesz fel, akkor a megfigyelt értékek egyenlők nullával ( $y = 0$ , ha  $y^* \leq 0$ ). A látens változó normál eloszlású, és folytonos a nem negatív tartományban (WOOLDRIDGE, J. 2012 p. 597.).

A függő változónk különleges tulajdonságai miatt (a megfigyelések kétszintű hierarchikus struktúrába rendeződnek, valamint az értékek tekintélyes része nullánál összpontosul) többszintű Tobit-modelleket célszerű futtatnunk ahhoz, hogy

megbízhatóan tudjuk becsülni a magyarázó változók hatását. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy ha a teljes mintához képest viszonylag kevés számú megfigyelés vesz fel nullát, akkor az egyszerű lineáris modellek együtthatóinak torzítása csupán elhanyagolható mértékű lesz (GREENE, W. H. 1981), vagyis megfelelően alkalmazhatóak ilyenkor is. A mi függő változónk határesetnek tekinthető, hiszen a megfigyelések tekintélyes része, 15 százaléka koncentrálna ugyan a nullánál, azonban ez még nem túlzottan magas arány. Éppen ezért – illetve azért, hogy elemzésünk újszerű módszertani elemeinek szélesebb körű, jövőbeni hasznosítását megkönnyítsük – a többszintű Tobit-modellek mellett egyszerű hierarchikus lineáris modelleket is becslünk ugyanazokra a magyarázó változókra. Ily módon összevethetjük egymással a két különböző modell révén kapott együtthatókat: amennyiben nagyfokú azonosságot tapasztalunk köztük, az megerősíti a számításaink megbízhatóságát.

### *III.6.2. A felhasznált magyarázó változók*

A módszertani áttekintő után rátérünk a magyarázó változók bemutatására. Szakmai, elméleti megfontolások alapján – tükrözve a fentebbi szakirodalmi áttekintés eredményeit, megállapításait is – olyan gazdasági-társadalmi mutatókat keresünk, amelyek összefüggésben állhatnak a települések forrásfelvevő képességével, illetve pályázati kapacitásával. Az előző részben megállapítottuk, hogy az egyik legfontosabb ilyen ismérv a település lélekszáma. Várakozásaink szerint a népesebb helységekből több egy főre jutó támogatást költhetnek el, pusztán azért, mert a nagyobb lélekszám feltételezi azt is, hogy több olyan szereplő található a településen, amelyik pályázó lehet és alkalmas projektek végrehajtására.

A népesség azonban önmagában nem magyarázhatja az egy főre jutó források nagyságát, hiszen – mint láttuk – igen kicsi falvakban is történtek jelentős összegű fejlesztések uniós projektekből. Érdekes ezért figyelembe venni azt is, hogy a lehetséges pályázók köre mekkora egy adott településen. Alapvetően három nagy csoportra oszthatók az uniós pénzek kedvezményezettjei: állami-önkormányzati szervek, vállalkozások és civil szervezetek. Habár azt ismét fontos hangsúlyoznunk, hogy nem a kedvezményezettek által megszerzett EU-s támogatásokat elemezzük, hanem azt, hogy ezeket a pénzeket hol költötték el és mi határozza meg a területi eloszlásukat, a legtöbb esetben a kedvezményezett székhelye egybeesik a projekt megvalósításának helyszínével. Míg a 2004–2006-os időszakban az összes leszerződött projekt 83,8 százalékánál volt azonos a kedvezményezett székhelye a projekt végrehajtásának településével, addig ez az arány a 2007–2013-as periódusban 75,6 százalékra rúgott.<sup>22</sup> Tehát egy adott település lehetséges kedvezményezettjeire vonatkozó mutatók megfelelő indiká-

---

<sup>22</sup> Forrás: a szerzők saját számítása a Miniszterelnökség EU-s projekt adatbázisa alapján



torai lehetnek annak, hogy várhatóan mennyi egy főre jutó uniós támogatást költenek el az adott helységben.

Ennek megfelelően a magyarázó változóink egy része is a három nagy kedvezményezett csoportra vonatkozó mutató. Ami a települési önkormányzatokat illeti, forrásfelvevő és pályázati kapacitásukat jelentős mértékben meghatározza az, hogy mekkora saját pénzügyi forrással rendelkeznek. Egyrészt a projektekhez szükséges önrészt elő kell teremteni, másrészt a pályázat maga is komoly költségekkel jár a pályázat előkészítésétől a megírásáig, majd sikeres pályázat esetén a menedzselésig. A helyi önkormányzat egy főre jutó saját bevétele olyan indikátor, ami az önkormányzatnak a saját erejéből rendelkezésre álló helyi pénzügyi lehetőségeit jelzi, így ezt a mutatót felvesszük a magyarázó változók közé.

Ami a helyi vállalkozásokat, mint lehetséges kedvezményezetteket illeti, bevételeikről nem áll rendelkezésre szabadon elérhető adatbázis. Helyette egy olyan mutatót választottunk (ezer lakosra jutó regisztrált gazdasági szervezetek száma), amely azt jelzi, hogy mennyire aktív gazdasági élet folyik az adott helységben, mennyire sűrűn települtek oda vállalkozások. Várakozásaink szerint minél magasabb ez a szám, annál több az egy főre jutó lekötött uniós forrás. Ennek az indikátornak az egyik hátulütője, hogy nem szűri ki az inaktív szervezeteket, azonban a teljes vizsgált időszakra vonatkozóan csak a regisztrált vállalkozásokról érhetők el megbízható adatok.

A civil szervezetek esetében a vállalkozásokhoz hasonló mutatót használunk, mégpedig az ezer főre jutó regisztrált nonprofit szervezetek számát. A probléma ebben az esetben is az, hogy a már nem működő, de még bejegyzett szervezetekre nem szűr az indikátor. Ugyanakkor feltételezzük, hogy a civil társadalmi aktivitást, a civil szervezetek helyi sűrűségét ez a mutató megfelelően tükrözi annak ellenére, hogy az inaktívak is benne foglaltatnak.

Egy további települési szintű változó a nyilvántartott álláskeresők száma az aktív népesség százalékában. Ez az indikátor jelzi, hogy mennyire tekinthető hátrányos helyzetűnek az adott település: nagyszámú helyi munkanélküli számottevő gazdasági, foglalkoztatási és szociális nehézségek meglétére utal. Vagyis minél magasabb értéket vesz fel ez a mutató, annál nagyobb igény van fejlesztési projektekre az adott településen. A szükséglet alapján, összefüggésben a kohéziós politika célkitűzéseivel, tehát éppen azon térségekbe kellene, hogy több egy főre jutó támogatás jusson, amelyek a leginkább rászorulnak külső forrásokra. Kérdéses azonban, hogy ez az összefüggés valóban fennáll-e a magyarországi uniós pénzek területi eloszlásánál.

A települési szintű magyarázó változók sorába politikai mutatókat is felvettünk. A szakirodalmi áttekintésben jeleztük, hogy számos empirikus kutatás arra a következtetésre jutott, hogy a fejlesztési források elosztásánál sokszor politikai

szempontok is érvényesülnek. Ahhoz, hogy az ilyen lehetséges hatásokra is szűrjünk, a helyi polgármesterek pártállását a következőképpen vettük tekintetbe: kétértékű változóként illesztettük a modellekbe, ha a 2006-os önkormányzati választásokon kormánypárti (vagyis az MSZP vagy az SZDSZ által jelölt), illetve ha ellenzéki (Fidesz vagy MDF által jelölt) polgármestert választottak meg. Ugyanilyen módon megkülönböztettük a 2010-es önkormányzati választások után kormánypárti polgármestert (Fidesz jelöltek), valamint ellenzéki vezetőket (MSZP által támogatott) választó településeket. Ezek a kétértékű, úgynevezett *dummy* változók azt mutatják meg, hogy a független polgármester irányította településekhez képest a pártos helyi vezetőkkel rendelkezőkben több vagy kevesebb egy főre jutó EU-s forrást kötöttek le. Arra is kíváncsiak voltunk, hogy vajon azok a települések, ahol mindkét alkalommal kormánypárti polgármestert választottak meg a szavazók, különböznek-e a többiektől az uniós támogatások tekintetében.<sup>23</sup> Ennek megfelelően felvettünk a magyarázó változók sorába egy erre vonatkozó kétértékű változót is.

A megyei szintű mutatók a települési szintű indikátorokhoz hasonlóan gazdasági, szociális és politikai ismérveket mérnek. Az egy főre jutó bruttó hazai termék a megye általános gazdasági fejlettségéről és átlagos életszínvonaláról ad jó közelítést, míg a regisztrált munkanélküliek száma az aktív korú népesség százalékában kifejezve azt érzékelteti, hogy milyen a megyei foglalkoztatási helyzet, milyen mértékű gazdasági és szociális problémákkal küzd a térség. E két mutató alkalmas fokmérője a hátrányos helyzetnek is. Amennyiben a kohéziós politika célkitűzései érvényesülnek, akkor a nagyobb egy főre jutó GDP-vel bíró megyék településein átlagosan kevesebb EU-s forrást kellene, hogy elköltsenek. Hasonlóképpen, az alacsonyabb megyei munkanélküliség átlagosan kisebb egy főre jutó településenkénti uniós támogatással kéne, hogy párosuljon.

A jogosultsági kategória változása miatt bevezettünk egy „Közép-Magyarország változót” is, ami a budapesti kerületeket és a pest megyei településeket foglalja magába. Erre azért volt szükség, mert a 2007–2013-as időszakban Közép-Magyarországot a regionális versenyképesség és foglalkoztatás elnevezésű támogatási kategóriába sorolták, ami egyfelől a fejlettebb európai régiókat illette meg, másfelől – elméletileg – kevesebb elérhető pályázati forrást vont maga után. Közép-Magyarország településeire tehát a várakozások szerint átlagosan alacsonyabb egy főre jutó uniós támogatás kellett volna, hogy jusson, mint az ország többi részére. A 2. ábra alapján azonban sejthető, hogy ez nem így történt, de ezt még az elemzésnek igazolnia kell.

Ami a megyei szintű politikai változókat illeti, itt alapvetően az adott megye „kormánypárti” vagy „ellenzéki” jellegét mértük. Ehhez a parlamenti választások után a kormányra kerülő pártokra leadott listás szavazatok arányát vettük

---

<sup>23</sup> Mindössze 52 olyan helység van az országban, ahol 2006-ban MSZP-s színekben induló, míg 2010-ben Fideszes polgármestert választottak meg.

figyelembe. Így a 2006-os szavazáson az MSZP-re és az SZDSZ-re összesen leadott megyei listás szavazatok százalékos arányát, míg a 2010-es voksolás esetében a Fidesz listájára érkező szavazatok arányát illesztettük a modellekbe. Ezen mutatók függő változóra gyakorolt hatásának irányáról nem állítottunk fel semmilyen előzetes várakozást, hiszen a szakirodalom is alapvetően két versengő hipotézist állít szembe egymással: vagy a saját szavazók jutalmazása történhet fejlesztési források juttatásán keresztül, vagy pedig „szavazatvásárlás” zajlik oly módon, hogy azon térségekbe pumpál több pénzt a kormányzat, ahol nagyobb politikai versennyel szembesül (vagyis ahol kevésbé népszerű). Természetesen e két stratégiát ötvözni és térségenként differenciálni is lehet, ami megnehezíti a szavazati arányok függő változóval való összefüggésének megállapítását.

Mielőtt ismertetnénk a regressziós modellek eredményeit, fontos megjegyezni, hogy a folytonos független változóink időben változó mutatók, míg a függő változónk egy időszakra vonatkozó összesített adat. Az egyszerűség kedvéért ezért a független változók értékeként a vizsgálatba bevont időszak átlagát számítottuk ki. Így minden település esetén a népesség, az önkormányzati bevételek, a gazdasági és civil szervezetek, valamint a munkanélküliség mutatóinak értéke a 2004-től a legkésőbbi időpontig elérhető éves adatok átlaga.<sup>24</sup> Hasonlóképpen, a megyei GDP és munkanélküliségi adatok az időszak átlagára vonatkoznak.

További fontos kikötés, hogy a függő változóhoz hasonlóan a legtöbb folytonos magyarázó változó jobbra ferde eloszlást mutatott. Emiatt ezeknek a mutatóknak az eloszlását is logaritmikus transzformációval igyekeztünk normalizálni, így a helyi népesség, az önkormányzat saját bevétele, a vállalkozások, a civil szervezetek és a helyi munkanélküliség mutatóit, valamint a megyei GDP-t logaritmikus értékekké alakítottuk. Továbbá annak érdekében, hogy értelmezhető tengelymetszetet (konstanst) kapjunk, a folytonos változókat centráltuk, vagyis kivontuk belőle az átlagukat.<sup>25</sup> A modellekben becsült tengelymetszet tehát azt fogja megmutatni, hogy a folytonos változók nulla értéke (a nulla ez esetben a centrálás előtti értékek átlagát jelenti) és a kétértékű változók nulla értéke esetén egy település mekkora egy főre jutó uniós forrás lekötésére számíthat. Végül, mivel a megyei GDP és a megyei munkanélküliség erőteljes negatív korrelációt mutatott egymással, elkerülendő az esetleges multikollinearitásból adódó problémákat, külön-külön illesztettük be őket a modellekbe.<sup>26</sup>

Az 1. táblázat részletezi a regressziók eredményeit, amelyeket a 4. ábrában is összefoglaltunk. Az 1. és a 2. modellt többszintű Tobit eljárással becsültük. Kettejük között csupán annyi a különbség, hogy az elsőben a megyei GDP-t, míg a másodikban a megyei munkanélküliséget vettük figyelembe.

---

<sup>24</sup> A változók leíró statisztikája a függelékben található.

<sup>25</sup> Ez az eljárás különösen javasolt többszintű elemzés esetén, lásd Hox, J. (2010).

<sup>26</sup> A magyarázó változók teljes korrelációs táblázatát lásd a függelékben.

	1. modell (többszintű Tobit)		2. modell (többszintű Tobit)		3. modell (hierarchikus lineáris)		4. modell (hierarchikus lineáris)	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
Konstans	10,31***	0,17	10,32***	0,17	10,56***	0,14	10,60***	0,11
<i>Települési szintű változók</i>								
Népesség	1,62***	0,08	1,62***	0,08	1,39***	0,17	1,39***	0,17
Önkormányzat saját bevétele	0,71***	0,11	0,71***	0,11	0,65***	0,15	0,65***	0,15
Gazdasági szervezetek	0,69***	0,22	0,68***	0,22	0,64***	0,19	0,63***	0,19
Munkanélküliség	0,25	0,20	0,20	0,21	0,25	0,22	0,21	0,22
Civil szervezetek	0,96***	0,12	0,95***	0,12	0,76***	0,20	0,75***	0,20
Kormánypárti polgármester (2006)	-0,58	0,53	-0,58	0,53	-0,45	0,38	-0,45	0,39
Ellenzéki polgármester (2006)	-1,18***	0,34	-1,20***	0,34	-0,94***	0,19	-0,96***	0,19
Kormánypárti polgármester (2010)	-0,01	0,24	-0,02	0,24	0,03	0,19	0,02	0,19
Ellenzéki polgármester (2010)	0,13	0,73	0,05	0,73	0,12	0,46	0,06	0,46
Végig kormánypárti polgármester	-1,89**	0,85	-2,09**	0,85	-1,57***	0,58	-1,75***	0,57
<i>Megyei szintű változók</i>								
Közép-Magyarország	-0,97	0,70	-1,01	0,71	-0,85	0,67	-0,88	1,09
Megyei GDP	-2,99**	0,73			-2,62***	0,65		
Megyei munkanélküliség			0,24***	0,06			0,21***	0,05
Kormánypárti szav. aránya (2006)	-0,07	0,07	-0,11	0,07	-0,06	0,05	-0,10	0,06
Kormánypárti szav. aránya (2010)	-0,16**	0,07	-0,17**	0,07	-0,14***	0,05	-0,14***	0,05
<i>Véletlen hatások</i>								
Sigma_u	0,58***	0,14	0,55***	0,15				
Sigma_e	4,35***	0,06	4,36***	0,06				
Rho	0,02	0,01	0,02	0,01				
Települési-szintű variancia					0,25***		0,23***	
Megyei-szintű variancia					14,12***		14,13***	
N	3174		3174		3174		3174	
Wald $\chi^2$	951,34***		950,21***		739,6***		702,65***	
A többszintű Tobit modellek esetén Maximum Likelihood becslési eljárás. Nem standardizált koeficiensek, robusztus standard hibák (SE: standard hiba) *** p < 0,01; ** p < 0,05								

1. táblázat: A többszintű Tobit és a hierarchikus lineáris modellek eredményei (függő változó: a településenként egy főre jutó összes leszerződött uniós támogatás, 2004–2015)

A 3. modell változói az elsővel, míg a 4. modell változói a másodikkal mindenben megegyeznek. A különbség köztük annyi, hogy a harmadik és a negyedik modellt hierarchikus lineáris regresszióval becsültük. Ez utóbbi két modell hivatott arra, hogy megmutassa, mennyire megbízható a lineáris regresszió a mi függő változónk esetében, vagyis az így kapott együtthatók mennyire térnek el a többszintű Tobit eljárással becsült együtthatóktól.

A táblázatból látható, hogy a két különböző becslési eljárás szinte teljesen azonos eredményre vezetett. Az együtthatók iránya és szignifikancia szintje minden esetben megegyezik, míg értékeik közel hasonlóak. Ez egyrészt azt jelzi, hogy a modellek megbízhatóak, másrészt arról is számot ad, hogy a lineáris modell ebben az esetben nem torzít jelentősen, köszönhetően annak, hogy a függő változó nullát felvevő értékei viszonylag kis részét teszik ki az összes megfigyelésnek.

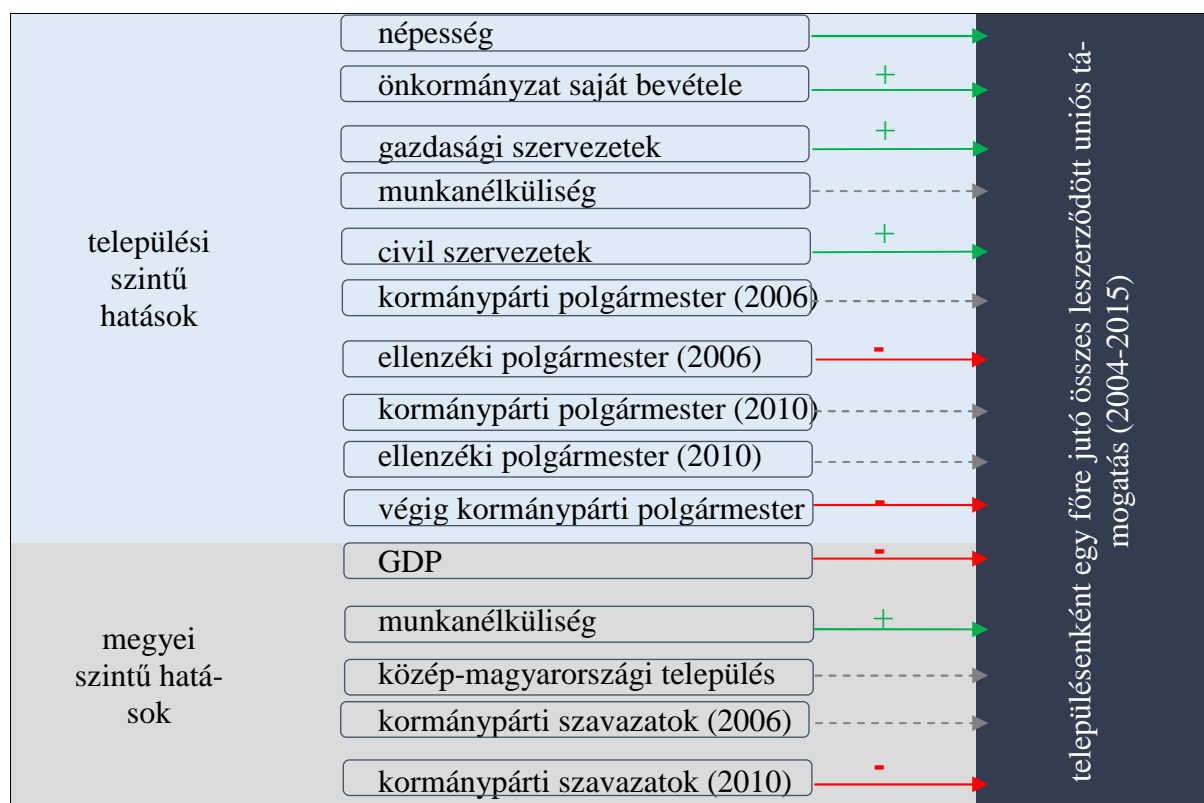
Ami a települési szintű magyarázó változóknak az egy főre jutó EU-s támogatásokkal való összefüggéseit illeti, a népesség, az önkormányzat egy főre jutó saját folyó bevétele, valamint a gazdasági- és civil szervezetek helyi sűrűsége mutatnak erőteljes, vagyis szignifikáns és minden esetben pozitív kapcsolatot a függő változóval. Úgy is mondhatjuk, hogy minden egyéb tényező változatlansága esetén a nagyobb lélekszámú, a nagyobb önkormányzati bevétellel rendelkező, a gazdaságilag aktívabb, valamint erőteljesebb civil szervezeti jelenléttel bíró településeken több egy főre jutó uniós forrást kötöttek le. A helyi munkanélküliség mértéke viszont nem mutat szignifikáns kapcsolatot a függő változóval.<sup>27</sup> Ezek az összefüggések homlokegyenest ellentétesek a Kohéziós Politika alapvetésével, mely szerint a felzárkóztatási célú fejlesztési források a rászoruló, hátrányos helyzetű térségek számára kellene, hogy jussanak.<sup>28</sup>

Habár a szerződések szövege értelemszerűen régiókat és nem településeket említ, azonban a támogatásokért folyó versengés helyi szinten is megjelenik, sőt, az igazán éles rivalizálás ezen a szinten zajlik. Az eredményeink éppen azt sugallják, hogy ebben a versenyben az eleve fejlettebb, jobb helyzetben lévő települések lesznek a nyertesek. Másképpen fogalmazva, a nagyobb forrásfelvevő, azaz jobb abszorpciós képesség egyúttal több egy főre jutó lekötött uniós támogatással jár együtt.

---

<sup>27</sup> A munkanélküliség közepesen erős korrelációt mutat a gazdasági szervezetekkel. Azonban utóbbi változó elhagyása esetén sem válik a helyi munkanélküliség mutatója szignifikánssá a modellekben, így elvethető az a lehetőség, hogy az esetleges multikollinearitás miatt hamisan kaptunk nem szignifikáns koefficienset.

<sup>28</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikkelye szerint „Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”. – [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf)



4. ábra: A regressziók eredményeinek összefoglalása

A helyi szintű politikai változók közül kettő mutat szignifikáns összefüggést a függő változóval. Minden mászt változatlanak tekintve a 2006-ban ellenzéki, vagyis Fidesz vagy MDF által jelölt polgármestert választó helységekből, valamint azokban, ahol mindkét ciklusban kormánypárti vezetője volt a településnek, kevesebb egy főre jutó EU-s támogatást kötöttek le. Utóbbi összefüggésre nehéz magyarázatot adni, hiszen a kormánypárti választók fejlesztési pénzekkel való jutalmazásának hipotéziséből kiindulva pont fordított előjelű kapcsolatot kellett volna, hogy találjunk. Ugyanakkor a 2006 és 2010 között Fideszes vezetésű települések *ceteris paribus* alacsonyabb egy főre jutó leszerződött uniós forrásai azt sugallhatják, hogy a szocialista kormányzat igyekezett máshova csatornázni a pénzeket és kevesebbet juttatni belőlük az ellenzéki polgármesterek választó helységeibe. Az eredmények alapján ugyanakkor csak felvethető, de kellőképpen nem támasztható alá ez a sejtés. További, jórészt kvalitatív kutatás elvégzésére lenne szükség a kérdés eldöntéséhez.

A szignifikáns települési szintű változók egy része (a folytonos változók) logaritmusos skálájú, másik része viszont kétértékű mutató, így az együtthatókat is némileg különbözösképpen kell értelmezni. Az 1. modell alapján azt lehet mondani, hogy a népesség számában bekövetkező 1 százalékos növekedés 1,62 százalékos növekedést eredményez a függő változóban, vagyis az egy főre leköthető uniós forrásokban. Amennyiben viszont a helyi önkormányzat egy főre jutó saját folyó bevétele nő 1 százalékkal, a függő változóban 0,71 százalékos növekedés áll be. Az ezer főre jutó regisztrált gazdasági szervezetek 1 százalékos növeke-

dése 0,69 százalékos növekménnyel párosul a függő változóban, míg ugyanilyen változás a civil szervezetek mutatójában 0,96 százalékos növekedéssel társul az egy főre jutó uniós források esetében.

A politikai változókra térve, ha a településen 2006-ban ellenzéki polgármestert választottak meg, akkor, minden egyéb tényezőt változatlanul tekintve az egy főre jutó lekötött EU-s pénzek 69 százalékkal csökkennek.<sup>29</sup> Ez azt jelenti, hogy két teljesen ugyanolyan mutatókkal bíró település esetén átlagosan 69 százalékkal kisebb lesz az egy főre jutó EU-s forrás abban, amelyikben ellenzéki vezető nyert 2006-ban.<sup>30</sup> Ugyanígy, a mindkét ciklusban kormánypárti polgármestert választó településeken *ceteris paribus* átlagosan 85 százalékkal alacsonyabb az egy főre eső uniós támogatások értéke a többi településhez képest.<sup>31</sup> Ezek nagyon erős hatásnak tűnhetnek, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy ilyen mértékű változás csak akkor következik be a függő változóban, ha két egyébként minden tekintetben teljesen egyforma település csak és kizárólag a polgármester pártállásában tér el egymástól.

A megyei szintű magyarázó változók hatására rátérve szembetűnő, hogy a közép-magyarországi települések mutatója bár negatív, de nem szignifikáns kapcsolatot jelez a függő változóval. Ez megerősíti az 1. ábráról leolvasható összefüggést, miszerint a fővárosi kerületekben és Pest megyében együttesen nem kötöttek le kevesebb egy főre számított uniós forrást az ország többi megyéjéhez képest. Tehát a közép-magyarországi régió, annak ellenére, hogy a 2007–2013-as ciklusban olyan besorolásba került, amely fokozatosan csökkenő EU-s támogatást feltételez, nem jutott a többiekhez képest lényegesen kevesebb uniós fejlesztési pénzhez. Viszont ez az összefüggés csak a budapesti kerületek figyelembe vételével áll fenn, amelyek a kohéziós politika legnagyobb haszonélvezői közé tartoznak. Pest megyében már összességében sokkal alacsonyabb volt a forrásfelhasználás, ahogy az 1. ábráról kiderült, az egész országban itt volt a legalacsonyabb az egy főre jutó lekötött uniós támogatások értéke. A számításaink tehát indirekt módon alátámasztják a korábban hivatkozott döntését a Pest

---

<sup>29</sup> Kétértékű magyarázó változó és logaritmikus függő változó esetén a magyarázó változó együtthatóját a következőképpen kell értelmezni:  $100 \times [\exp(\text{együttható}) - 1]$  százalék, vagyis ha a kétértékű változó nulláról egyre vált, akkor az ennyi százaléknyi változást idéz elő a függő változóban. Ebben a konkrét esetben a számítás a következő:  $100 \times [\exp(-1.18) - 1] = 100 \times [0,307 - 1] = 100 \times (-0,693) = 69,3$  (%). Erről bővebben lásd GILES, D. E. A. (1982) és VAN GARDEREN, K. J. – SHAH, CH. (2002).

<sup>30</sup> Fontos kitétel, hogy az összehasonlítás alapját, másképpen a referencia csoportot a független polgármestert választó települések jelentik. A modellek szerint a 2006-ban és 2010-ben kormánypárti, valamint 2010-ben ellenzéki vezetésű települések egy főre eső uniós forrásai nem különböznek a független polgármestert megválasztóktól. Az egyetlen szignifikáns, a függő változóval negatív kapcsolatot mutató kétértékű változó a 2006-ban ellenzéki jelöltet polgármesteri székbe ültető településekre vonatkozik.

<sup>31</sup> Ennél a magyarázó változónál az összes többi település – vagyis azok, amelyeknek a két ciklus során nem végig kormánypárti településvezetője volt – jelenti a referencia csoportot.

Megyei Közgyűlésnek, mely szerint tekintettel Budapest forráselszívó hatására, kezdeményezik a megye leválását a közép-magyarországi régióról.

A megyei GDP és a megyei munkanélküliség mutatóinak együtthatói arról árulkodnak, hogy a megyei hatások a függő változóra némileg ellensúlyozzák a települési szintű hatásokat. Amíg a települési jellemzők döntő része az eleve tehetősebbeknek kedvez a források lekötése terén, addig a megyei hatások a hátrányos helyzetűek számára előnyösek. Az 1. modell alapján, ha egy százalékkal nő az adott település megyéjének az egy főre jutó GDP-je, akkor átlagosan 2,99 százalékkal csökken a településen lekötött uniós pénzek értéke egy lakosra számítva. Ismét hangsúlyozzuk, hogy ez az összefüggés minden egyéb tényező változatlanlansága esetén áll fenn! A megyei munkanélküliség – ahogy az várható volt – a GDP-vel ellentétes előjelű, negatív kapcsolatot mutat az uniós támogatásokkal. A 2. modell alapján a megyei munkanélküliség szintjének egy százalékos növekedése átlagosan mintegy 24 százalékkal növeli a településen a leszerződött EU-s pénzeket, egy főre vetítve.<sup>32</sup>

Érdekes összefüggésre mutat rá a megyei kormánypárti listás szavazatok aránya. A 2006-os választásokon az MSZP-re és az SZDSZ-re leadott összesített szavazatarány nem jelez szignifikáns kapcsolatot a függő változóval, azonban a 2010-es parlamenti választásokon elért megyei Fidesz eredmény igen. A Fidesz egy százalékkal jobb megyei eredménye átlagosan 16 százalékkal alacsonyabb egy főre jutó lekötött EU-s forrást jelent a kérdéses településen, minden egyebet változatlanlannak tekintve. Ez azt sugallja, hogy a jobboldali kormányzat inkább azokat a térségeket részesítette előnyben, amelyekben nagyobb volt politikai ellenfeleinek támogatottsága, vagyis erőteljesebb volt a politikai verseny.<sup>33</sup>

Azonban egy másik olvasata is lehet a kapott eredménynek, mégpedig az, hogy a szocialista kormány alatt kevesebb pénzt ítélt meg azoknak a megyéknek, ahol az ellenzék erősebb volt (a Fidesz 2006-os megyei népszerűsége nagyon erősen korrelál a 2010-ben elért megyei eredményeivel). Ugyanakkor ez a kevésbé valószínű verzió, hiszen, ahogy korábban említettük, a 2004 és 2015 között lekötött összes uniós forrásnak csak 37 százaléka kötöttek szerződést a szocialista kormány alatt, a pénzek döntő többségét a 2010-es parlamenti választások után használták fel. Területileg tehát rendkívül aránytalan kellett volna, hogy legyen a szocialista kormány alatt a fejlesztési források elosztása ahhoz,

---

<sup>32</sup> A megyei munkanélküliség mutatója az eredeti százalékos skálán került be a modellekbe. Ekkor az együttható alapján a magyarázó változó egy egységnyi változása 100 x (együttható) százaléknyi változást eredményez a függő változóban. Példánkban ez  $100 \times 0,24 = 24$  (%). Erről bővebben lásd GUJARATI, D. N. (2004 pp. 179–180.).

<sup>33</sup> Ez az összefüggés annak ellenére szignifikáns, hogy a 2006-os és a 2010-es megyei kormánypárti szavazatok aránya erőteljes negatív korrelációt mutat egymással. A 2010-es kormánypárti szavazatarány elhagyásával ugyanakkor a 2006-os mutató nem válik szignifikánssá egyik modellben sem.



hogy a modellekben ennyire erős negatív hatás mutakozzon. Valószínűbb, hogy a Fidesz-kormány pénzelosztó stratégiáját tükrözik az eredmények, azonban ennek a megerősítéséhez vagy cáfolatához további kutatásra van szükség.

Végezetül lássuk a tengelymetszet (konstans) értelmezését, amely egy teljesen átlagos magyarországi településen átlagosan várható egy főre jutó uniós forrásfelhasználás nagyságára közöl becslést. Ebben az esetben teljesen átlagosnak tekinthető az a település, amely minden egyes magyarázó változóra nulla értéket vesz fel, természetesen a modellekbe illesztett skálán értelmezve. Az 1. modellben a tengelymetszet értéke a logaritmikus skálán 10,31, ami az eredeti skálára váltva 30 031 Ft-nak felel meg. Tehát ezen a bizonyos átlagos településen a modell szerint átlagosan mintegy 30 ezer Ft-nyi egy főre jutó uniós támogatást kötnék le a vizsgált időszakban.

De pontosan milyen ismérvei is vannak ennek a településnek? Az eredeti skálára átszámítva a magyarázó változók modellbeli nulla értékeit<sup>34</sup> a következőt kapjuk: ezen átlagos település lakossága 950 fő, a helyi önkormányzat évi átlagban egy főre számítva 18 519 Ft-nyi saját bevétellel rendelkezik, 1000 lakosra 7,27 regisztrált gazdasági szervezet és 6,49 civil szervezet jut és a helyben nyilvántartott állás keresők száma az aktív népesség arányában kifejezve évi átlagban 9,95 százalék. Ezen kívül mind 2006-ban, mind 2010-ben független polgármestere volt a helységnek. A megyei jellemvonások tekintetében a település nem Közép-Magyarországon található, a megyében az évi átlagos egy főre jutó GDP 1,83 millió Ft, és 2006-ban az MSZP-re és az SZDSZ-re együttesen leadott szavazatok aránya 48,18 százalék volt, míg 2010-ben a Fidesz 54,87 százalékot ért el.

Végezetül néhány szót arról, hogy mennyire jók az 1. táblázatban közölt modellek, mekkora a magyarázó erejük. A hierarchikus lineáris regresszió esetében a legegyszerűbb kiszámítani azt, hogy a függő változóban megfigyelt variancia mekkora részét magyarázzák a független változók, ezért ezeket a modelleket vesszük alapul. Ezt azért is tehetjük meg, mert bár a többszintű Tobit a függő változókhoz elméletileg jobban illeszkedő becslést ad, a hierarchikus lineáris modellek szinte minden tekintetben a Tobit modellekkel azonos eredményre vezettek, így feltételezhető, hogy a magyarázó erejük is hasonló. Az alapmodellt<sup>35</sup> a 3. modellünkkel összehasonlítva azt kapjuk, hogy a 3. modell a függő változó – vagyis az egy főre jutó leszerződött uniós forrásoknak – a megyék közötti varianciáját 88,8 százalékban magyarázza, míg a települések szintjén megfigyelhető varianciára is elég jó becslést ad, hiszen a települési szintű variancia 22,3 százalékát magyarázza. Ugyanezek az értékek a 4. modell esetén 89,9 és

<sup>34</sup> A változók részletes leírásához lásd a függelék.

<sup>35</sup> Az alapmodell a magyarázó változók nélküli becslés, amely lényegében egy tengelymetszetet ad csupán, viszont segítségével kiszámítható, hogy mekkora a függő változó teljes varianciája a települési szinten, valamint a csoportképző változón belül, esetünkben a megyei szinten. Az alapmodell vonatkozó értékei nem szerepelnek az 1. táblázatban.

22,2 százalék. Elmondható tehát, hogy – a hasonló típusú elemzésekhez viszonyítva – a modelljeink kifejezetten jól becslik a függő változónk várható értékét.

### **III.7. Következtetések**

Elemzésünk arra kereste a választ, hogy a 2004 és 2015 között Magyarországon lekötött uniós források milyen területi mintázatot mutatnak, illetve hogy mely települési és megyei szintű tényezők befolyásolják a források eloszlását. Eredményeink arra engednek következtetni, hogy helyi szinten erőteljesen érvényesül az, hogy a gazdagabb, gazdaságilag és civil szerveződések terén aktívabb, népesebb településeken több egy főre jutó uniós forrást kötöttek le, mint máshol. Mindehhez járulnak politikai hatások is, így a 2006–2010 között ellenzéki vezetésű településeken, valamint a teljes időszakban végig kormánypárti polgármesterrel bíró helységeken a többiekhez képest kevesebb fejlesztési támogatásra szereztek, minden egyéb tényezőt változatlanak tekintve.

A megyei szintű hatások részben kompenzálják a települési szintűeket, hiszen a megyei GDP negatív, míg a munkanélküliség pozitív előjelű kapcsolatot mutat az egy főre jutó támogatásokkal. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy ezen a szinten is érvényre jutnak politikai szempontok, mert azokban a megyékben, ahol a Fidesz 2010-ben kisebb szavazatarányt ért el, településenként átlagosan több EU-s forrást kötöttek le. Ezek az eredmények azt sugallják, hogy kormányzó pártoktól függően egyaránt előfordulhat az uniós támogatásoknak a szavazók jutalmazására és „vásárlására” irányuló felhasználása.

Az adatok mindenesetre jól mutatják, hogy a fejlesztési pénzek területi eloszlása sem a szolidaritás sem a gazdasági hatékonyság elvét nem követi. Míg az uniós szerződések szövege egyértelműen a szolidaritás elvét hangsúlyozza a kohéziós politika kapcsán, addig a gyakorlatban egyre nagyobb súllyal esik a latba a források hatékony felhasználása, a gazdasági versenyképesség növelése és ez által a fejlettebb területek nagyobb részesedése a támogatásokból. Magyarországon mindkét elv egyszerre érvényesül, illetve pont emiatt egyik sem kerül fölénybe.

A területi egyenlőtlenségek jövőbeli alakulásának szempontjából kérdéses, hogy a jelenlegi intézményi keretek alakította elosztási mechanizmusok valóban a különbségek csökkentését szolgálják-e. Érdemes lenne ezért a döntéshozóknak megfontolni azt, hogy a támogatási jogosultság megállapításakor differenciálnak a régiók relatív, országon belüli fejlettségi helyzete szerint. Ennek egyik előjele lehet Pest megye kezdeményezett kiválása a közép-magyarországi régióból és majdani önállósodása. A többi magyarországi megye számára ez azért nem járható út, mert népessége egyiknek sem éri el a 800 ezer főt, ami az EU által meghatározott minimális küszöbérték az önálló NUTS 2-es szintű fejlesztési régióvá váláshoz.

Azonban, amennyiben a kellő politikai akarat is megvan hozzá, a lehetőség adott a regionális beosztás újragondolására vagy legalább olyan operatív programok beindítására a következő költségvetési ciklusban, amely kizárólag a hátrányos helyzetű térségeknek kínál forrásokat. Erre van már példa Lengyelországban, amely a 2007–2013-as időszakban az öt legrosszabb gazdasági helyzetben lévő vajdaság számára külön operatív programot indított. Természetesen kérdés, hogy a felzárkóztatás igénye képes lesz-e hosszú távon felülmúlni a források gyors és minél teljesebb felhasználására való törekvést, amely a hátrányos helyzetűek kárára, a nagyobb forrásfelvevő kapacitással rendelkező, fejlettebb térségeknek kedvez.

### III.8. Irodalomjegyzék

- ALLEN, D. 2005: Cohesion and the Structural Funds. – In: WALLACE, H. – WALLACE, W. – POLLACK, M. (eds.): Policy-Making in the European Union. – Oxford University Press. pp. 213–242.
- BACHTLER, J. – DOWNES, R. 2000: The Spatial Coverage of Regional Policy in Central and Eastern Europe. – European Urban and Regional Studies 7: (2). pp. 159–74.
- BAILEY, D. – PROPRIS, L. DE 2004: A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries. – Journal of Common Market Studies 42: (1). pp. 77–98.
- BAUN, M. – MAREK, D. 2006: Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic. – Regional and Federal Studies 16: (4). pp. 409–428.
- BLOOM, S. – PETROVA, V. 2013: National Subversion of Supranational Goals: ‘Pork-Barrel’ Politics and EU Regional Aid. – Europe-Asia Studies 65: (8). pp. 1599–1620.
- BOUVET, F. – DALL’ERBA, S. 2010: European Regional Structural Funds: How Large Is the Influence of Politics on the Allocation Process? – JCMS: Journal of Common Market Studies 48: (3). pp. 501–528.
- BRUSZT L. 2008: „Multi-Level Governance – The Eastern Versions Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. – Regional and Federal Studies 18: (5). pp. 607–628.
- BUZOGÁNY Á. – KORKUT, U. 2013: Administrative Reform and Regional Development Discourses in Hungary. Europeanisation Going NUTS? – Europe-Asia Studies 65: (8). 1555–1577.
- CARTWRIGHT, A. – BÁTORY Á. 2012: Monitoring Committees in Cohesion Policy: Overseeing the Distribution of Structural Funds in Hungary and Slovakia. – Journal of European Integration 34: (4). pp. 323–340.
- CSENGÓDI S. – CSITE A. – FELFÖLDI Z. – JUHÁSZ M. 2006: Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Hét kistérség fejlesztési tapasztalatai. – Európai Tükör 11: (9). pp. 74–92.

- DĄBROWSKI, M. 2012: Shallow or deep Europeanisation? The uneven impact of EU cohesion policy on the regional and local authorities in Poland. – *Environment and Planning C: Government and Policy* 30: (4). pp. 730–745.
- DELLMUTH, L. M. – STOFFEL, M. F. 2012: Distributive Politics and Intergovernmental Transfers: The Local Allocation of European Union Structural Funds. – *European Union Politics* 13: (3). pp. 413–433.
- DOBOZI E. 2000: Területfejlesztési Országgyűlési Jelentés. 2. Háttéranyag. Pénzügyi Eszközök. – Budapest: VÁTI
- DOWNES, R. 2000: Regional Policy Evolution in Hungary. – In: BACHTLER, J. – DOWNES, R. – GORZELAK, G. (eds.): *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. – Aldershot: Ashgate. pp. 331–344.
- FAZEKAS K. 1992: Dilemmas of Hungarian regional policies during the transition. – In: GORZELAK, G. – KUKLIŃSKI, A. (eds.): *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*. – Warsaw: European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw. pp. 47–55
- FERRY, M. – MCMASTER, I. 2013: Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. – *Europe-Asia Studies* 65: (8). pp. 1502–1528.
- GARDEREN, K. J. VAN – SHAH, CH. 2002: Exact Interpretation of Dummy Variables in Semilogarithmic Equations. – *Econometrics Journal* 5: (1). pp. 149–159.
- GILES, D. E. A. 1982: The interpretation of dummy variables in semilogarithmic equations: Unbiased estimation. – *Economics Letters* 10: (1–2). pp. 77–79.
- GRABBE, H. 2001: How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. – *Journal of European Public Policy* 8: (6). pp. 1013–1031.
- GREENE, W. H. 1981: On the Asymptotic Bias of the Ordinary Least Squares Estimator of the Tobit Model. – *Econometrica* 49: (2). pp. 505–513.
- GROSSE, T. G. 2006: Euro-Commentary: An Evaluation of the Regional Policy System in Poland Challenges and Threats Emerging from Participation in the Eu's Cohesion Policy. – *European Urban and Regional Studies* 13: (2). pp. 151–165.
- GUJARATI, D. N. 2004: *Basic Econometrics*. 4th Edition. – Boston: McGraw-Hill
- HORVÁTH GY. 1999: Changing Hungarian Regional Policy and Accession to the European Union. – *European Urban and Regional Studies* 6: (2). pp. 166–177.
- HORVÁTH GY. 2001: *Európai regionális politika*. – Budapest–Pécs: Dialóg-Campus
- HOX, J. 2010: *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. Second Edition. – New York: Routledge
- HUGHES, J. – SASSE, G. – GORDON, C. 2004: Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-

- National Government. – JCMS: Journal of Common Market Studies 42: (3). pp. 523–551.
- ION, E. 2014: Public Funding and Urban Governance in Contemporary Romania: The Resurgence of State-Led Urban Development in an Era of Crisis. – Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 7: (1). pp. 171–187.
- KÁLMÁN J. 2011: Derangement or Development? Political Economy of Eu Structural Funds Allocation in New Member States – Insights from the Hungarian Case. – Budapest: Center for Policy Studies, Central European University. – <https://cps.ceu.hu/sites/default/files/publications/cps-working-paper-eu-structural-funds-hungary-2011.pdf> – 2015. 09. 30
- KEMMERLING, A. – BODENSTEIN, TH. 2006: Partisan Politics in Regional Redistribution Do Parties Affect the Distribution of EU Structural Funds across Regions? – European Union Politics 7: (3). pp. 373–392.
- KULE, L. – KRISJANE, Z. – BERZINS, M. 2011: The rhetoric and reality of pursuing territorial cohesion in Latvia. – In: ADAMS, N. – COTELLA, G. – NUNES, R. (eds.): Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning, Regions and Cities. – Abingdon–New York: Routledge. pp. 291–319.
- LUKOVICS M. – LORÁND B. 2010: A versenyképesség és pályázati forrásallokáció kistérségi szinten. – Tér és Társadalom 24: (4). pp. 81–102.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. – PARASKEVOPOULOS, C. J. – HORVÁTH GY. 2004: Institutional ‘legacies’ and the shaping of regional governance in Hungary. – Regional and Federal Studies 14: (3). pp. 430–460.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2013: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. – Politikatudományi Szemle 22: (4). pp. 7–34.
- TOBIN, J. 1958: Estimation of Relationships for Limited Dependent Variables. – Econometrica 26: (1). pp. 24–36.
- WOOLDRIDGE, J. 2012: Introductory Econometrics: A Modern Approach. – Mason: South-Western, Cengage Learning

#### Függelék: A modellekben használt változók leírása

Változó neve	Leírás	Min. érték	Max. érték	Átlag	Szórás	Log. értékek átlaga az eredeti skálán	Adatok forrása
Függő változó	Településként egy főre jutó szerződéssel lekötött összes uniós támogatás Ft-ban (2004–2015)	0	40228831	453463	1325703	32887	Mi-nisz-ter-el-nök-ség

Változó neve	Leírás	Min. érték	Max. érték	Átlag	Szórás	Log. értékek átlaga az eredeti skálán	Adatok forrása
Népesség	A település átlagos évi lakónépessége (2004–2013)	16	206073	3207	11316	950	KSH
Önkormányzat saját bevétele	A település helyi önkormányzatának egy főre jutó átlagos évi saját folyó bevétele Ft-ban (2004–2011)	27	863583	29412	41452	18519	KSH
Gazdasági szervezetek	Településenként 1000 lakosra jutó regisztrált gazdasági szervezetek számának éves átlaga (2004–2010)	0	52,15	7,17	4,37	7,27	KSH
Civil szervezetek	Településenként 1000 lakosra jutó regisztrált nonprofit szervezetek számának éves átlaga (2004–2010)	0	90,91	7,05	5,86	6,49	KSH
Munkanélküliség	A településen nyilvántartott álláskeresők az aktív népesség százalékában (2004–2013)	0	48,84	11,24	7,96	9,95	KSH
Kormánypárti polgármester (2006)	A 2006-os önkormányzati választáson a településen MSZP vagy SZDSZ által támogatott jelölt lett a polgármester	0	1 (N=160)				NVI
Ellenzéki polgármester (2006)	A 2006-os önkormányzati választáson a településen Fidesz vagy MDF által támogatott jelölt lett a polgármester	0	1 (N=249)				NVI
Kormánypárti polgármester (2010)	A 2010-es önkormányzati választáson a településen Fidesz által támogatott jelölt lett a polgármester	0	1 (N=599)				NVI

Változó neve	Leírás	Min. érték	Max. érték	Átlag	Szórás	Log. értékek átlaga az eredeti skálán	Adatok forrása
Ellenzéki polgármester (2010)	A 2010-es önkormányzati választáson a településen MSZP vagy Jobbik által támogatott jelölt lett a polgármester	0	1 (N=54)				NVI
Végig kormánypárti polgármester	A 2006-os önkormányzati választás után MSZP-s vagy SZDSZ-es, a 2010-es után Fideszes polgármestert választott a település	0	1 (N=52)				NVI
Közép-Magyarország	A település Pest megyéhez tartozik vagy budapesti kerület	0	1 (N=210)				KSH
Megyei GDP	Egy főre jutó átlagos évi bruttó hazai termék ezer Ft-ban (2004–2013)	1143	5355	1883	504	1830	KSH
Megyei munkanélküliség	Regisztrált megyei munkanélküliek száma az aktív népesség százalékában (2004–2013 évi átlaga)	2,12	13,42	8,12	3,45		KSH
Kormánypárti szav. aránya (2006)	A 2006-os parlamenti választáson az MSZP és SZDSZ megyei listájára leadott szavazatok aránya az összes szavazatból	41,35	56,06	48,18	4,74		NVI
Kormánypárti szav. aránya (2010)	A 2010-es parlamenti választáson a Fidesz megyei listájára leadott szavazatok aránya az összes szavazatból	45,95	63,16	54,87	5,03		NVI

**Függelék: A települési szintű magyarázó változók korrelációs táblázata**

	Népesség	Önkormányzat saját bevétele	Gazdasági szervezetek	Munkanélküliség	Civil szervezetek	Kormánypárti polgármester (2006)	Ellenzéki polgármester (2006)	Kormánypárti polgármester (2010)	Ellenzéki polgármester (2010)	Végig kormánypárti polgármester
Népesség	1									
Önkormányzat saját bevétele	0,47 ***	1								
Gazdasági szervezetek	0,33 ***	0,47 ***	1							
Munkanélküliség	-0,30 ***	-0,38 ***	-0,52 ***	1						
Civil szervezetek	0,11 ***	0,26 ***	0,28 ***	-0,13 ***	1					
Kormánypárti polgármester (2006)	0,28 ***	0,14 ***	0,06 ***	-0,02	0,01	1				
Ellenzéki polgármester (2006)	0,31 ***	0,15 ***	0,16 ***	-0,07 ***	0,07 ***	-0,07 ***	1			
Kormánypárti polgármester (2010)	0,33 ***	0,16 ***	0,14 ***	-0,01	0,06 ***	0,08 ***	0,43 ***	1		
Ellenzéki polgármester (2010)	0,12 ***	0,03	-0,02	0,02	-0,01	0,46 ***	-0,03	-0,06 ***	1	
Végig kormánypárti polgármester	0,26 ***	0,15 ***	0,11 ***	-0,07 ***	0,04 **	0,56 ***	-0,04 **	0,27 ***	-0,02	1

\*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; N = 3174

	Közép-Magyarország	Megyei GDP	Megyei munkanélküliség	Kormánypárti szavazatok aránya (2006)	Kormánypárti szavazatok aránya (2010)
Közép-Magyarország	1				
Megyei GDP	0,37 ***	1			
Megyei munkanélküliség	-0,41 ***	-0,85 ***	1		
Kormánypárti szavazatok aránya (2006)	0,08 ***	-0,21 ***	0,40 ***	1	
Kormánypárti szavazatok aránya (2010)	-0,13 ***	0,23 ***	-0,41 ***	-0,85 ***	1

\*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; N = 20